Münster 1935 No 6 Jur DiSS

Die Ursachen der zwangsläufigen Funktionsunfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems im Weimarer Zwischenreich unter Berücksichtigung des englischen und französischen Verfassungsrechts

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der rechtswissenschaftlichen Doktorwürde

einer Hohen Rechts- u. Staatswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster i. W.

vorgelegt von

Ulrich Jaeger
Regierungs-Referendar aus Bergeborbeck

Münster 1934

Druck und Verlag F. W. Rubens, Unna i. W.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547226_0100

Die Ursachen der zwangsläufigen Funktionsunfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems im Weimarer Zwischenreich unter Berücksichtigung des englischen und französischen Verfassungsrechts

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der rechtswissenschaftlichen Doktorwürde

einer Hohen Rechts- u. Staatswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster i. W.

vorgelegt von

Ulrich Jaeger
Regierungs-Referendar aus Bergeborbeck

Münster 1934

Druck und Verlag F. W. Rubens, Unna i. W.

Referent: o. Professor der Rechte **Dr. iur. Neuwiem.**
Korreferent: o. Professor der Rechte **Dr. iur. Bühler.**

Meinen Eltern!

Inhaltsübersicht.

Seite

I. Hauptteil. Die Entwicklung der Stellung der Repräsentativversammlung im kontinentalen Staat bis zur Durchführung des Prinzips der Volkssouveränität 1

I. Teil: Die Stellung der Repräsentativversammlung nach demokratischen und liberalen Gedankengängen 1

§ 1. Die Ueberwindung des ständischen Dualismus. Der Gedanke der ursprünglichen Volksgewalt und der persönlichen Freiheitssphäre zur Zeit des monarchischen Absolutismus 1

§ 2. Der konstitutionelle Staat Montesquieus 4

§ 3. Die Einrichtung einer Volksvertretung als Einführung eines demokratischen Elementes in Anwendung des Montesquieuschen Schemas auf den monarchisch-absoluten Staat 7

I. Liberalismus und Demokratismus als Träger der Volksvertretung 7

II. Die Volksvertretung als demokratisches Organ . . 8

III. Der parlamentarische Staat im Gegensatz zur reinen Demokratie und Monarchie 11

§ 4. Die Stellung der Repräsentativversammlung im Verfassungssystem nach liberaler Auffassung 11

I. Die Repräsentativversammlung als Glied des Gewaltenteilungssystems 11

II. Das Bestehen von zwei politischen Machtzentren im Staate als Voraussetzung des Bündnisses von Liberalismus und Demokratismus bei folgerichtiger Durchführung ihrer Gedankengänge 14

II. Teil. Die Ueberwindung des dualistisch-konstitutionellen Staates durch Begründung des monistisch-volkssouveränen Staates 15

§ 5. Wegfall des Antinomieverhältnisses zwischen Parlament und Regierung 15

I. Der dualistisch-konstitutionelle Staat als erste und natürliche Folge der Einsetzung einer Repräsentativversammlung 15

II. Der Kampf um die Durchsetzung des demokratisch-konstitutionellen Prinzips zwecks Garantierung einer wirklichen Balance 16

Seite

III. Die Undurchführbarkeit des Gedankens der Gewaltentrennung 17

IV. Die Durchführung des Prinzips der Volkssouveränität beseitigt das Antinomieverhältnis von Parlament und Regierung und damit den materiell-fundierten Dualismus 18

§ 6. Die Entwicklung zur Massendemokratie und zum Parteienstaat als Folge der Durchführung des Prinzips der Volkssouveränität 19

II. Hauptteil. Das dynamische Verhältnis von Parlament und Regierung im Weimarer Parteienstaat 21

I. Teil. Statische Betrachtung des Verhältnisses von Parlament und Regierung als Grundlage der dynamischen Betrachtung 21

§ 7. Das parlamentarische Regierungssystem. Die Beschränkung des Reichstages durch ein System von Gegengewalten 21

I. Die gewaltenverbindende Demokratie nach Art. 54 RV. 21

II. Versuch, aus der radikal-parlamentarischen eine „gemischte Demokratie" zu machen 22

III. Die Stellung des Reichspräsidenten und die „echte" Form des parlamentarischen Systems 23

IV. Die Reichsregierung als Bindeglied zwischen Reichspräsident und Reichstag 24

V. Das labile Gleichgewicht zwischen Reichspräsident und Reichstag 25

II. Teil. Die Auseinandersetzung des Weimarer Verfassungslebens mit den sich aus der Demokratisierung des Parlamentes ergebenden Notwendigkeiten 25

§ 8. Die Entwicklung zum Parteienstaat 25

I. Die straffe Organisation der Massenpartei 25

II. Die Funktionsfähigkeit des Parlamentarismus . . 27

III. Die Aufgabe der Parteien zur Schaffung einer stabilen Parteiregierung 28

§ 9. Die Auseinandersetzung der Parteien mit der Notwendigkeit der Schaffung einer starken Parteiregierung . . 30

I. Weltanschauliche und organisatorische Zerrissenheit der deutschen Parteien 30

Seite

II. Ansätze zur Stärkung der Spitze der Exekutive im Weimarer Verfassungssystem 31

III. Die Unfähigkeit der Parteien zur Schaffung einer starken Parteiregierung 32

§ 10. Die provisorische Ausschaltung der Parteien durch Heranziehung der in der Verfassung enthaltenen Ansätze des Präsidialsystems. Forderung der Abschaffung des Parteienstaates 36

§ 11. Die Unfähigkeit des Parlamentarismus zur Integration des staatlichen Lebens. Der Führer- und Volksgemeinschaftsgedanke 38

III. Hauptteil. Das dynamische Verhältnis von Parlament und Regierung nach englischem Verfassungsrecht 42

I. Teil. Die Entwicklung der Stellung von Parlament und Regierung bis zur Demokratisierung des Staates 42

§ 12. Die Entwicklung des ständisch-dualistischen Staates zur konstitutionellen Monarchie und die Begründung der Parlamentssouveränität 42

I. Die Entwicklung zur konstitutionellen Monarchie . . 42

II. Die Parlamentssouveränität 44

§ 13. Das Prinzip der Volkssouveränität im Kampf mit dem Prinzip der Parlamentssouveränität 47

I. Die theoretische Auseinandersetzung 47

II. Die Bedeutung des Staatsvolkes im Staatsleben . . 49

III. Die allmähliche Demokratisierung des Staates . . 50

II. Teil. Die Auseinandersetzung des englischen Verfassungslebens mit den sich aus der Demokratisierung des Parlamentes ergebenden Notwendigkeiten 52

§ 14. Die Entwicklung zum Parteienstaat 52

I. Die straffe Organisation der Parteien 52

II. Aufgabe der Parteien zur Schaffung einer starken Parteiregierung und ihre Fähigkeit hierzu. Die Lösung dieser Aufgabe 54

III. Einfluß der dynamischen auf die formaljuristische Stellung des Parlamentes 56

IV. Die Verbindung von Parteiführer- und Premierministerschaft 57

§ 15. Die Durchbrechung des Zweiparteiensystems. Die Entwicklung bis zum Weltkriege 57

Seite

I. Die Stellung des Koalitionsministeriums unter Asquith 1910 57
II. Die Bedeutung der „Platform". Der plebiszitäre Charakter der Parlamentswahlen 58
III. Der Weltkrieg als Förderer der Machtstellung der Regierung. Scheidung der Funktionen des Partei- und Regierungsführers 58
§ 16. Die verfassungspolitische Lage zur Zeit des „echten" Minderheitskabinetts unter Macdonald 60
I. Die der Erhaltung einer starken Parteiregierung entgegenwirkenden Kräfte 60
II. Die Periode der zweiten Arbeiterregierung unter Macdonald 62
III. Die Folgen für das englische Verfassungssystem . . 63
§ 17. Die Wiederherstellung einer starken Regierung durch Macdonald 63
I. Premierminister und Volk als Träger der Entwicklung 63
II. Die Auslösung dieser Entwicklung durch Macdonald 64
III. Die Stellung der zweiten Kabinettsregierung . . 66
IV. Die positive Auseinandersetzung in England. Die negative Auseinandersetzung in Deutschland . . . 67
IV. Hauptteil. Das dynamische Verhältnis von Parlament und Regierung nach französischem Verfassungsrecht 68
§ 18. Die bürgerliche Gesellschaft als Träger des französischen Staates 68
I. Das Fehlen von Massenparteien. Keine Entwicklung zum Parteienstaat 68
II. Die politische und wirtschaftliche Ursache der Vorherrschaft des bürgerlichen Typus 69
§ 19. Die Parlamentsinstitution. Ihr Verhältnis zur Regierung. Mangel einer Führerschaft 72
I. Die Parlamentsinstitution 72
II. Verhältnis zur Regierung 74
III. Mangel einer Führerschaft 75
§ 20. Die Funktionsfähigkeit des französischen im Vergleich zu der des englischen und deutschen parlamentarischen Systems 77
V. Hauptteil. Die Stellung von Parlament und Regierung auf dem Gebiete der Normsetzung 79

Seite

§ 21. Die Notwendigkeit der Einschränkung des Grundsatzes der Gewaltentrennung 79

§ 22. Die Uebertragung von Rechtssetzungsbefugnissen auf die Regierung 82

I. Die Ausführungsrechtsverordnung 82

II. Die Verwaltungsverordnung 82

III. Die Notverordnung 85

IV. Das Rahmengesetz 86

V. Das Ermächtigungsgesetz 87

§ 23. Die Erweiterung des Kompetenzraumes der Regierung als Folge der Unfähigkeit der deutschen Parteien, Träger des deutschen Parlamentarismus zu sein 90

I. Das Ermächtigungsgesetz 90

II. Die Ausnahmeverordnung nach Artikel 48 RV. . . 93

a) Die Schaffung einer Präsidial-Legislative . . . 93

b) Unmöglichkeit der Ueberwindung des Parteienstaates durch Art. 48 RV. 94

c) Staatsrechtliche Lage zu Ende des Jahres 1932 96

I. Hauptteil.

I. Teil.

§ 1. Die Ueberwindung des ständischen Dualismus. Der Gedanke der ursprünglichen Volksgewalt und der persönlichen Freiheitssphäre zur Zeit des monarchischen Absolutismus.

„Durch Ueberwindung des zwiefachen Dualismus von König und Volk, von weltlicher und geistlicher Gewalt ist der moderne, als Verbandseinheit erscheinende, verfassungsmäßig gegliederte Staat entstanden.“[1]) Der Kampf zwischen Staat und Kirche und die Ueberwindung des fürstlich-ständischen Dualismus hat zunächst den absolutistischen Staat zum Ergebnis gehabt als die reinste Verkörperung des einheitlichen Staatsgedankens.[2])

Das Fazit der Absorption der antistaatlichen mittelalterlichen Gewalten durch die sich entwickelnden modernen Staatsgewalten wird von Jean Bodin in seinen „six livres de la république“ 1576, I, 1 gezogen: „République est un droit gouvernement de plusieurs mesnages et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine.“[3]) Damit hat die monistische Gestaltung des Staates als Reaktion auf die ständisch-dualistische Auffassung des Mittelalters ihren Ausdruck gefunden. Da der Kampf des Staates um seine Wiedergeburt und seine Befreiung von mittelalterlichen Fesseln von den Monarchen geführt worden ist, der Monarch also in diesem Kampf der Träger des Staatsgedankens war, so kommt auch dem Monarchen die Intensivierung der Staatsgewalt, die nun „suprema potestas“, d. h. oberste politische Gewalt[4]) ist, zugute. „Da der Staat schlechthin unabhängig ist, so muß auch seine höchste Gewalt absolut sein.“[5]) Der monarchisch-absolutistisch-monistische Staat ist die notwendige Folge der Ueberwindung der mittelalterlichen antistaatlichen Gewalten. Das Ziel des Kampfes war die Schaffung eines totalen monistischen Staates durch Ueberwindung des ständisch-dualistischen Staates. Der monistische Staat ließ sich allein verwirklichen durch Schaffung einer fürstlichen Gewalt, die rücksichtslos nur den eigenen Willen gelten lassen will, alles zerschmetternd, was sich ihr in den Weg stellt.[5])

---

[1]) Jellinek, Allg. Staatslehre, S. 323.

[2]) Jellinek, a. a. O., S. 327.

[3]) Jellinek, a. a. O., S. 453.

[4]) Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 60.

[5]) Jellinek, a. a. O., S. 455; vgl. Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 122.

Die Tatsache jedoch, daß der moderne absolute monarchische Staat aus der Ueberwindung des Dualismus, aus der Niederwerfung der Kirche, der Stände und des römischen Kaisertums entstanden ist,[6]) ist auf seine innere Gestaltung nicht ohne Einfluß geblieben.[7]) Die Ueberwindung des Dualismus hat bleibende unverwischbare Spuren im Bau der heutigen Staaten zurückgelassen.[7]) Der moderne Staat kann mit dem antiken Staat nicht verglichen werden. Der Staat des Altertums versuchte die Freiheit des Individuums zu garantieren allein durch die Herstellung der Identität von Regierern und Regierten, erreichte jedoch hierdurch nur eine Garantie der Gleichheit aller Staatsbürger.[8]). Der Gedanke, der staatlichen Einflußsphäre eine Individualsphäre entgegenzusetzen, die vom Staate nicht zu absorbieren war, konnte bei ihm nicht auftreten. Jene antistaatlichen Kräfte des Mittelalters, aus deren Ueberwindung der Staat der neueren Zeit hervorgegangen ist, waren stark genug, die Ueberzeugung zu begründen, daß der Einzelne auch dem omnipotenten Staate gegenüber eine selbständige Größe darstelle. Wenn auch zwischen den heutigen Freiheitsrechten der Individuen und den mittelalterlichen Freiheiten und Privilegien des dualistischen Ständestaates äußerlich keine Verbindung besteht, eine Verknüpfung infolge des Dazwischenliegens der Periode des potentiell schrankenlosen absoluten Staates vielmehr ausgeschlossen scheint, so besteht eine gewisse Beziehung rein gedanklich gleichwohl.[9]) Der Gedanke des Dualismus, des Gegensatzes von Volk und Staat blieb während der absolutistischen Periode wach und erfuhr seinen Ausdruck in den naturrechtlichen Theorien von der Entstehung und Rechtfertigung des Staates, die den Einzelnen als Träger eines vorstaatlichen, den absoluten Herrscher als Inhaber des staatlichen Rechtes auffassen. Die naturrechtliche Vorstellungsweise dieser Periode ist unfähig, den Ursprung der monarchischen Gewalt im Staate selbst zu sehen, die Zusammenhänge zwischen der Konstitution der modernen Staatsgewalt und der absoluten monarchischen Gewalt zu entdecken. Das Volk wird „als vorstaatliche Summe der Einzelnen“[10]) und der Monarch nicht als Volksglied, sondern als individuelle, außerhalb des Staates stehende Person betrachtet. Der Begriff des Trägers der Staatsgewalt entsteht.[11]) Die Tatsache, daß das Naturrecht den Ursprung der monarchischen Gewalt nicht der Staatsordnung, also der Organstellung des Monarchen, sondern einem dieser Ordnung zeitlich vorgehenden Akt vorstaatlicher Persönlichkeiten zuschreibt, beruht auf der fernartigen Stellung, die der Monarch in dem sich

[6]) Vgl. Jellinek, a. a. O., S. 440. Koellreutter, Allg. Staatslehre, S. 59.
[7]) Jellinek, a. a. O., S. 327.
[8]) Vgl. Schmitt, Verfassungslehre, S. 224.
[9]) Vgl. Jellinek, a. a. O., S. 328.
[10]) Jellinek, a. a. O., S. 457.
[11]) Vgl. Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 60.

entwickelnden Staate einnahm und dem hieraus folgenden monarchischen Organabsolutismus. Dieser Organabsolutismus machte die Unterscheidung zwischen Staat und Monarch, die Ableitung der monarchischen Gewalt aus der Staatsgewalt außerordentlich schwierig.[12]) Aus der Hintereinanderlagerung von vorstaatlichen und staatlichen Rechten ergibt sich der absolutistisch-monistische Staat.

Mit der Verlegung der monarchischen Gewalt in ein vorstaatliches Stadium, mit dem Gedanken des Grotius, daß der Staat der vertragliche Zusammenschluß freier Menschen zum Zwecke der Aufrechterhaltung der Ordnung des friedlichen Zusammenlebens, wozu die Menschen die erforderliche übergeordnete Macht schaffen[13]), sei, wird die monarchische Gewalt begrifflich auf eine unsichere Grundlage gestellt. Aus der Behauptung des populären Ursprungs der monarchischen Gewalt, aus der Vertragstheorie, mag sie im einzelnen ausgestaltet sein wie sie will, folgt ohne weiteres eine Modifikation der von Machiavelli geforderten rücksichtslosen, alles zerschmetternden Fürstengewalt. Dem Staat und damit dem Monarchen liegt die Erfüllung von Pflichten ob. Wenn es im Preußischen Allgemeinen Landrecht, Teil II, Titel 13, § 1 heißt: „Alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger und Schutzverwandten vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben", so basiert die Lehre von den Pflichten des Monarchen „auf dem Boden der Lehre vom vertragsmäßigen Ursprung des Staates".[14]) Der Beweggrund des vertraglichen Zusammenschlusses der Einzelnen zum Staate, nach Grotius z. B. die Aufrechterhaltung der Ordnung des friedlichen Zusammenlebens, enthält ohne weiteres eine entsprechende Begrenzung der Staatsgewalt, eine Aufforderung zur sinngemäßen Ausübung der mit der Staatsgewalt identischen monarchischen Gewalt. „Die Gesellschaft, das Volk, ist nicht um des Staates willen da, sondern der Staat um des Volkes willen."[15])

Sowohl die Theorie des Hobbes[16]) von dem Vertrage, durch den auf ewig nicht zurücknehmbar, die Gewalt auf den Fürsten übertragen worden ist und dieser sie schrankenlos ausüben kann, von der Ueberleitung des status naturalis in den status civilis, als auch der Art. 27 der jakobinischen Verfassung beruhen auf der Theorie, daß im Anfang alle Gewalt beim Volk gelegen hat. Wenn Hobbes die Veräußerlichkeit der Volksgewalt ohne weiteres unterstellt, so tut er das, um eine bestehende Staatsform zu erklären, die jakobinische Verfassung hingegen verteidigt ihren Staat, wenn sie im Art. 27

---

[12]) Vgl. Jellinek, a. a. O. S. 457, 458; Waldecker, Verfassung Preußens, S. 43.

[13]) Grotius, Prolegomena, § 15, Buch I, Kap. 1, § 14 nach Staedler, S. 7.

[14]) Jellinek, a. a. O. S. 467, Note 1.

[15]) Staedler, S. 9.

[16]) Hobbes, Leviathon XVII S. 156 ff. nach Jellinek, a. a. O. S. 208.

sagt: „Que tout individu qui usurperait la souveraineté, soit à l'instant mis à mort par les hommes libres". Die Entwicklung von der veräußerlichen zur unveräußerlichen Volksgewalt beruht auf politischen Umständen. Diese in rechtliche Formen zu gießen, wurde durch das Bestehen der Vertragstheorie erleichtert. Der Gedanke der absoluten Monarchie erhielt durch das Aufkommen der Vertragstheorie, die an sich nur bestimmt war, sie zu rechtfertigen, einen verwundbaren Punkt.

§ 2. Der konstitutionelle Staat Montesquieus.

Die Tatsache, daß die naturrechtliche Staatslehre noch stark unter dem Einfluß der Bekämpfung des mittelalterlichen Dualismus durch die Fürsten steht, verhindert sie, den Gedanken der ursprünglichen Volksgewalt und einer vom Staate nicht zu absorbierenden Freiheitssphäre des Individuums zum Nachteil der Fürstenautorität auszubauen.

Allein die Tatsache, daß die englischen Verfassungstheoretiker, wie Locke und Blackstone[1]), ihren Staat nicht in der streng monistischen Weise des Kontinents konstruieren konnten, da der englische Staat im Unterschied zu den kontinentalen Staaten einer selbständigen Entwicklung unterworfen war[2]), gab Montesquieu die Anregung, seine „Lehre von den drei getrennten, einander gleichgestellten, sich gegenseitig balancierenden Gewalten" aufzustellen, die allein der Garantie der bürgerlichen Freiheit zu dienen bestimmt war. Mit dem Prinzip der Teilung der Gewalten sollte die organisatorische Garantie gegen den Mißbrauch der staatlichen Gewalt geschaffen werden. Als weiteres Prinzip trat hinzu „die Aufstellung eines allgemeinen Prinzips der individuellen Freiheit"[3]), welches seinen praktischen Niederschlag in der französischen Erklärung der Menschenrechte vom 26. August 1789 fand.

Darin besteht die große Bedeutung Montesquieus: er stellt neben den Staatsbegriff Rousseaus, der, in folgerichtiger Durchführung des Prinzips der Volkssouveränität und in völliger Uebereinstimmung mit dem Theoretiker des monarchischen Absolutismus, Hobbes, die „widerstandslose Unterwerfung des einzelnen unter den allgemeinen Willen"[4]) proklamiert, den Staat, für den zwei Richtpunkte maßgebend sind: nämlich Verfolgung und Erringung von Macht unter Wahrung der Freiheit des einzelnen. Beide Gesichtspunkte haben in den Augen Montesquieus ihre gleiche Berechtigung.[5])

---

[1]) Blackstone, Commentaries I 2 S. 139; Locke, on Government II S. 139; 151 nach Jellinek, a. a. O., S. 498,

[2]) Jellinek, a. a. O., S. 699.

[3]) Schmitt, a. a. O., S. 38, 39.

[4]) Jellinek, a. a. O., S. 498.

[5]) Schmitt, a. a. O., S. 38.

Schon Locke hat aus der Vertragstheorie die Folgerung gezogen, daß die Staatsgewalt nur beschränkt sein kann. „Das Naturgesetz der Selbsterhaltung duldet keine Unterordnung unter eine absolute, willkürliche Gewalt."[6]) Veranlaßt durch „die Ueberzeugung von der Notwendigkeit einer Beschränkung der Staatsgewalt"[8]) und durch die tatsächliche Erscheinungsform des damaligen englischen Staates[7]) unterschied Locke bereits eine gesetzgebende, eine ausführende und eine föderative Gewalt.[8])

An Locke anknüpfend stellte Montesquieu die Forderung auf, die objektiven Staatsfunktionen zwecks Garantierung der Individualsphären unter voneinander getrennte Organe zu verteilen.[9]) Zu dem Gedanken der Gewaltentrennung tritt ergänzend hinzu der Gedanke der Gewaltenbalancierung.[10]) Die von Montesquieu gezogenen Folgerungen sind enthalten in den beiden nachfolgenden Sätzen, deren einer die Lehre von der Trennung, der andere die Lehre von der Gewaltenbalance umfaßt: Montesquieu sagt in seinem Buch: „Geist der Gesetze", 11 b 6. Kap.: „Alles wäre verloren, wenn ein und derselbe Mensch oder dieselbe Korporation der Vornehmen oder des Adels oder des Volkes diese drei Gewalten, Gesetze zu geben, die öffentlichen Beschlüsse zu vollziehen und Verbrechen oder Streitigkeiten der Privatleute zu richten, zugleich ausübte",[11]) und weiter: „Da der gesetzgebende Körper aus 2 Teilen besteht, Ober- und Unterhaus, so wird einer den anderen durch die gegenseitige Befugnis, zu verhindern, gleichsam gebunden halten. Alle beiden werden durch die vollziehende Gewalt (Veto oder Sanktion der Gesetze) eingeschränkt, die es ihrerseits wieder durch die gesetzgebende ist. Diese 3 Gewalten müßten zur Ruhe oder Untätigkeit führen. Da sie aber durch die notwendige Bewegung der Dinge gleichfalls zur fortschreitenden Bewegung genötigt werden, so sind sie gezwungen, dies in Uebereinstimmung zu tun."[12]) Aus dem Trennungs- und Balancierungsgedanken ergibt sich: Die Montesquieu'sche Lehre dient nicht nur der Trennung, „weil sonst ein zusammenhangloses Nebeneinander isolierter staatlicher Tätigkeiten entstände, sondern hat den Zweck, eine Balancierung, ein „Equilibrium" zu bewirken."[13])

Wenn auch Locke bereits aus den naturrechtlichen Theorien zur Rechtfertigung des Staates die Folgerung gezogen hat, daß die „political power" dem Individuum gegenüber notwendig be-

---

[6]) v. Calker, Hdbch. I, S. 52.
[7]) Vgl. Jellinek, a. a. O., S. 498.
[8]) v. Calker, Hdbch. I, S. 53.
[9]) Jellinek, a. a. O., S. 603.
[10]) Hatschek, deutsches und preuß. Staatsrecht I, S. 62.
[11]) Hatschek, a. a. O., S. 63.
[12]) Hatschek, a. a. O., S. 64.
[13]) Schmitt, a. a. O., S. 183.

schränkt sein muß, so hat Montesquieu durch Aufstellung eines „theoretischen Schemas“[14]) angedeutet, wie er sich die organisatorische Durchbildung eines Staates vorstellt, der sichere Garantien für die Respektierung der Individualsphären zu geben imstande sein soll.

Es handelt sich bei dem von Montesquieu postulierten Prinzip um eine Organisationsform, um Fragen der Beziehungen der Staatsorgane untereinander, um eine Frage der Ausübung der Staatsgewalt, es handelt sich hingegen nicht um eine Frage der Staatsformen, der politischen Formprinzipien.[15]) Das Montesquieu'sche Prinzip hat mit der Frage Monarchie oder Republik nichts zu tun. Es macht in den Verfassungen den bürgerlich-rechtsstaatlichen Bestandteil aus, es wandelt bei seiner Annahme den absoluten Staat in einen konstitutionellen Staat um.[16])

Schon Aristoteles, Bodin, Hobbes, Pufendorf und Locke sind an Hand der verschiedenartigen Staatstätigkeiten zur Einteilung der Staatsgeschäfte geschritten.[17]) Diese Einteilungen haben aber nur theoretische Bedeutung, und es werden keine verfassungspolitischen Postulate mit ihnen verbunden. Erst Montesquieu knüpft an sein Schema die Forderung, daß die objektiven Staatsfunktionen unter voneinander getrennte Organe verteilt werden.[18]) Die naturrechtliche Ueberzeugung von der Unverletzlichkeit einer gewissen privaten Einzelsphäre findet bei Montesquieu ihren Ausklang in „der Forderung einer Ersetzung der, alle Funktionen in einer obersten Spitze vereinigenden absolutistischen Verfassungen durch Konstitutionen — „Verfassungen“ im engeren Sinne des Wortes —, welche mehrere oberste Gewaltenträger einsetzen“.[19]) Organisatorisch verlangt Montesquieu eine Arbeitsteilung unter verschiedene Organe, juristisch ist damit eine Kompetenzverteilung verknüpft.[20])

Dem absolutistischen, konzentrierenden, als Ergebnis der Ueberwindung des ständischen Dualismus entstandenen Monismus wird das politische Prinzip[21]) des die Freiheit des einzelnen garantierenden Pluralismus entgegengestellt.[22])

Der absolutistische Staat, der, mag er auf der Autorität des Monarchen oder auf der Souveränität des Volkes beruhen, die höchste Machtfülle in sich vereinigt, der omnipotent ist, bei dem ent-

---

[14]) Schmitt, a. a. O., S. 187.

[15]) Schmitt, a. a. O., S. 204 ff.; Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 126.

[16]) Schmitt, a. a. O., S. 200 ff.

[17]) Jellinek, a. a. O., S. 596 ff.

[18]) Jellinek, a. a. O., S. 603.

[19]) Thoma, Hdbch. II, S. 111.

[20]) Thoma, Hdbch. II, S. 112.

[21]) Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 88.

[22]) Thoma, Hdbch. II, S. 112.

weder der Monarch aus dem Gedanken der absoluten Repräsentation heraus sagen kann: „l'état c'est moi" oder bei dem das Volk „als realgegenwärtige Größe in seiner unmittelbaren Identität mit sich selbst eine politische Einheit"[23]) bildet, soll kontrolliert werden. Die Verfassung eines Staats soll hinfort nicht nur aus einer Verbindung von politischen Formprinzipien, den Prinzipien der Identität und der Repräsentation bestehen[24]), jede Verfassung soll vielmehr eine Verbindung und Mischung bürgerlich-rechtsstaatlicher Prinzipien mit politischen Formprinzipien enthalten.[25]) Im Kampf um die Verwirklichung des verfassungspolitischen Postulats der Gewaltenunterscheidung und der damit parallel laufenden Forderung der Garantie der Menschen- und Bürgerrechte ging man so weit, nur dann eine Verfassung als „wahre" Verfassung anzuerkennen, wenn sie die eben aufgezeigten politischen Forderungen verwirklichte.[26]) (Vgl. Art. 16 der französischen Erklärung der Menschenrechte von 1789: Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution).

§ 3. Die Einrichtung einer Volksvertretung als Einführung eines demokratischen Elements in Anwendung des Montesquieu'schen Schemas auf den monarchisch-absoluten Staat.

I. Hochbedeutsam ist die historische Tatsache, daß Montesquieu sein Organisationsschema im Hinblick auf den damaligen absoluten monarchischen Staat entwickelt hat. Die Anwendung seines Organisationsschemas auf die absolute Monarchie hatte zwangsläufig die Einsetzung einer Repräsentativversammlung zur Folge. „Die „Konstitutionen" sollen bewirken, daß die neuen Gesetze und der Finanzplan von einer Repräsentativversammlung beschlossen werden und nicht mehr allein oder überhaupt nicht mehr vom Staatsoberhaupt oder seinen Ministern, sowie, daß Einmischungen in den Lauf der Rechtspflege unterbleiben."[1]) Der Träger der Exekutive in dem neuorganisierten Montesquieu'schen Staate konnte gewissermaßen aus dem absoluten Staat übernommen, der Träger der Gesetzgebung mußte neu geschaffen werden.

An diesem Punkte liegt die Beziehung zwischen der Montesquieu'schen Gewaltenunterscheidungslehre und der Rousseau'schen im „contrat social" niedergelegten Lehre von der Volkssouveränität.

---

[23]) Schmitt, a. a. O., S. 204.

[24]) Schmitt, a. a. O., S. 204/205.

[25]) Schmitt, a. a. O., S. 216.

[26]) Schmitt, a. a. O., S. 36; Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 84.

[1]) Thoma, Hdbch. Bd. II, S. 112.

II. Die Einrichtung des Parlamentes folgt nach demokratischer Ansicht aus dem Prinzip der Volkssouveränität, da „das politische Recht, die Anteilnahme an der Staatsgewalt ein allgemeines, aus der menschlichen Natur fließendes“[2]) ist. Sowohl der monarchisch-absolutistische als der volkssouveräne Staat stellen sich als monistische Staaten dar. Beim letzteren wird an die Stelle der unumschränkten Gewalt des Monarchen, welche dieser nach der Vertragstheorie in ihrem ganzen Umfange vom Volke erhalten hat, sie auch aus eigenem Rechte nicht erhöhen kann, die ursprüngliche Gewalt des Volkes gesetzt. Das demokratische Prinzip will, „daß das Volk selber sich beherrsche, also alle Gewalt in sich vereinige, wie der absolute Monarch sie in sich vereinigte“.[3]) An die Stelle der monarchischen Gewalt, die den absolutistischen Staat voll ausfüllt, deren Wesen darin besteht, daß sie von einer Person ausgeübt wird, tritt die Gewalt des Volkes, einer Vielheit von einzelnen Personen.

Während aber der monarchisch-absolutistische Staat in seinem Aufbau unkompliziert ist, ergeben sich bei dem volkssouveränen Staate sogleich Schwierigkeiten. Dieser Staat trägt in sich das Bestreben, „die Identität von Staat und Volk zu realisieren“[4]), alle Herrschaftsgewalt unmittelbar oder mittelbar auf dem Volkswillen aufzubauen.[5]) In der Demokratie soll die Führung des Staates im Sinne des Volkes, zu seinem Wohle geschehen.[6]) Das Problem liegt zunächst in der Art der Bildung des Volkswillens[7]), ferner in der Art der Uebertragung des Volkswillens auf die Staatsführung, in der Wahrung der Garantie der Identität von Staats- und Volkswillen. Jede Betätigung staatlicher Macht hat innerhalb der „substantiellen Gleichartigkeit“ zu verbleiben.

Aus der Tatsache, daß das Volk als Inhaber der Gewalt in seiner Gesamtheit nicht selbst die Staatsgewalt handhaben kann, folgt die Notwendigkeit der juristischen Bildung des Volkswillens. Das System und die Fiktion[8]) der Volksrepräsentation entsteht und mit ihm die Repräsentativversammlung, das Parlament. Die Erscheinung des Parlaments ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen.

Im Zuge unserer Untersuchung würde eine Erwägung äußerlicher „Expeditivität“[9]) liegen: Das Volk gibt seine Gewalt „an die

---

[2]) G. Jellinek, a. a. O., S. 723.

[3]) Tönnies, S. 8.

[4]) Schmitt, geistesgeschichtl. Lage des Parlamentarismus, S. 15.

[5]) Vgl. Thoma, Hdbch. I, S. 190.

[6]) Tönnies, S. 3.

[7]) Schmitt, a. a. O., S. 15.

[8]) Kelsen, das Problem des Parlamentarismus, S. 8.

[9]) Egon Zweig, die Lehre vom pouvoir constituant, Tübingen 1909, nach C. Schmitt, geistesgeschichtl. Lage, S. 21. Note 1.

von ihm gewählten Vertreter ab“[10]), da es ihm unmöglich ist, die ihm innewohnende Staatsgewalt in allen Einzelheiten zu handhaben. Das Parlament wäre danach eine Verlegenheitslösung, beruhend auf der Notwendigkeit der juristischen Bildung des Volkswillens. Notwendig tritt damit der Zustand ein, den Rousseau mit den Worten gekennzeichnet hat: „Das Volk glaubt souverän zu sein, es irrt sich sehr, es ist nur souverän während der Wahl zum Parlament.“[11]) Wird die Bedeutung des Parlamentes in der aufgezeigten Art verstanden, so erhält man die Pyramide: Volk, Parlament als Volksausschuß, Regierung als Parlamentsausschuß.[12])

Die Erscheinung des Parlaments ist aber nicht ausschließlich aus seiner Eigenschaft als Instrument der juristischen Bildung des Volkswillens zu erklären. Aus ihr erklärt sich nicht der Charakter des Parlaments als einer Mehrzahl von Personen. Ist es allein die Stellung der Mitglieder des Kollegiums in ihrer Eigenschaft als Vertrauensleute des Volkes, die kennzeichnend für das Parlament sein soll, so stände an sich nichts im Wege, eine Person als Vertrauensmann des ganzen Volkes mit der Wahrnehmung der Funktionen des Parlamentes zu betrauen.[13])

Der Charakter des Parlaments als Kollegium ist zunächst zu erklären aus einem allgemeinen Mißtrauen gegen die Einfügung von monarchischen Verfassungselementen. Man fürchtete, dem aus ihrer Einfügung angeblich leicht entstehenden Despotismus schutzlos ausgeliefert zu sein.

Die Periode der absoluten Monarchie, des Obrigkeitsstaates, hatte außerdem das einem jeden Volke innewohnende Verlangen nach Ordnung und Bevormundung befriedigt. Mit der vollständigen und dauernden Befriedigung dieses Verlangens hatte das Volk die Fähigkeit verloren, die mit der absolutistischen Staatsorganisation verknüpfte Ordnung zu würdigen, gleichzeitig wuchs das mit dem Verlangen nach Ordnung nicht notwendig gleichlaufende Verlangen nach Freiheit.[14]) Man war der Ansicht, daß dieses Verlangen nach Freiheit, die Lust an tätiger Mitarbeit in möglichst breiter Form, relativ am besten (die Rousseau'sche Volksversammlung war ja aus sozialtechnischen Gründen undurchführbar[15]) durch die Einrichtung des Parlamentes erfüllt werden würde.

Im Gegensatz zum volkssouveränen Staat ist der Monarchie eine Integration vorwiegend statischer Art eigentümlich. Die Monarchie repräsentiert und symbolisiert die Werte, auf denen die Staatsgemeinschaft beruht, durch ihren Bestand und darum ist hier

[10]) Schelcher, S. 290.

[11]) Contrat social, Livre III, Chap XIV nach Schelcher, S. 290.

[12]) Vgl. Schmitt, a. a. O., S. 21.

[13]) Vgl. Schmitt, a. a. O. S. 22.

[14]) Vgl. Koellreutter, „Spengler“, S. 27/28.

[15]) Kelsen, das Problem des Parlamentarismus, S. 7, 8.

das politisch Wesentliche indiskutabel.[16]) Dem volkssouveränen Staate entsprach es jedoch nicht, durch Einfügung eines monarchischen Elementes einen Integrationsfaktor statischer Art zu erhalten. Es wäre einem Volksbeauftragten, dem Vertrauensmanne des Volkes, unmöglich gewesen, ohne die der Monarchie zur Verfügung stehenden Imponderabilien eine seiner Stellung entsprechende integrierende Wirkung ausüben zu können. Die Errichtung des Parlamentes stellte die Einfügung eines Integrationsfaktors dynamisch-dialektischer Art dar.[17]) Die Bedeutung des Parlaments für die Demokratie liegt in „einem Prozeß der Auseinandersetzung von Gegensätzen und Meinungen, aus dem sich der richtige staatliche Wille als Resultat ergibt".[18]) Im Parlament soll sich die gemeine, richtige Meinung als Ergebnis eines Prozesses herauskristallisieren, der dem in der Rousseau'schen Volksversammlung vorsichgehenden entspricht. Das Parlament soll eine verkleinerte Volksversammlung darstellen.[19]) Die gemeine Meinung ist, so sagt Sieyès einmal, das Ergebnis eines Drängens und Stoßens, bei dem sich die nützlichen und schädlichen Ansichten scheiden. Die einen sinken, die anderen bewegen sich fort, bis sie endlich alle gereinigt zu einer einheitlichen Meinung zusammenschmelzen.[20]) Das Parlament kann seine Rolle als politisch-dynamischer Integrationsfaktor erfüllen, wenn es von einer gewissen Flexibilität erfüllt ist und es wirklich ein „government by talking" entstehen läßt.

Die Verfassungssätze, welche bestimmen, daß der Gewählte Abgeordneter des ganzen Volkes, nicht einer Partei ist, bei Abstimmungen nur seiner eigenen Ueberzeugung zu folgen hat, sollen eine Garantie des dynamischen Integrationsfaktors darstellen. Es soll erreicht werden, daß der einzelne Abgeordnete sich seine Meinung erst in der Beratschlagung mit den anderen im Plenum, nicht aber in der geheimen Fraktionssitzung bildet.[21]) Eine Versteifung in der Organisation des Volkes, eine Versteifung im Parlamentsleben durch übertrieben starr organisierte Parteien macht das Parlament unfähig, die ihm zugewiesene Rolle als dynamischer Integrationsfaktor zu erfüllen. Es wird als Bureau für eine technische Umschaltung außerhalb stattfindender politischer Entscheidungen in den staatlichen Behördenapparat dienen.[22]) Man wird eine Hinkehr zu vorwiegend statischen Integrationsfaktoren, zu unmittelbar-demokratischen Institutionen oder zu monarchischen Elementen feststellen

---

[16]) Smend, die politische Gewalt, S. 23.

[17]) Smend, a. a. O., S. 22.

[18]) Schmitt, geistesgeschichtl. Lage, S. 22.

[19]) Binding, Werden und Leben der Staaten, S. 30, nach Schelcher, S. 259.

[20]) Triepel, Parteien, S. 15.

[21]) Vgl. Triepel, a. a. O., S. 15, 17.

[22]) Schmitt, Verf.-Lehre, S. 319.

können. Ein allmählicher Wechsel der Staatsform i. S. Smends[23]) als die dem Staat eigentümliche Art der Integrationsfaktoren würde die Folge sein.

III. Wenn sich der volkssouveräne Staat parlamentarisch organisiert, sich damit einem soziologischen Typus des staatlichen Integrationsvorganges[24]) zuwendet, so setzt er sich in Gegensatz zur reinen Demokratie, die sich wesentlich statisch integriert und insofern mit der Monarchie unter eine Rubrik zu bringen ist.[25]) Der demokratische Wille, vor allen Dingen in seiner plebiszitären Erscheinungsform, ist autoritär und gleicht dem monarchischen Willen.[25]) Er ist von vorneherein diskussionsfest und bestimmt. Anders der Staatswille, geformt durch Diskussion und Meinungsaustausch, durch Abwägen der gegenseitig ins Feld geführten Motive. Während der monarchische Wille in erster Linie der Wille einer Einzelperson ist, stellt der parlamentarisch geformte Staatswille die Resultante aus einer Anzahl entgegengesetzter Anschauungen, also vorwiegend ein Kompromiß dar. Das Ueberwiegen von extremen Anschauungen wird durch die im Diskussionsprozeß erfolgende Abschleifung an entgegengesetzten Anschauungen verhindert. Der Staatswille wird in gegenseitiger Selbstbeschränkung geformt. Das Bild der Balance taucht auf. Der freie Kampf der Meinungen, das gegenseitige Abwägen soll die reine Wahrheit ergeben[26]), den richtigen und dem Wohle des ganzen Volkes dienenden Staatswillen formen. Mittels dieses Prozesses, der in Anwendung des demokratischen Mehrheitssystems in der Abstimmung und in dem liberalen Zugeständnis von Redefreiheit, Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit und parlamentarischer Immunität[27]) gipfelt, soll der wahre Volkswillen gefunden werden und damit dem ersten demokratischen Erfordernis, die richtige Art der Willensbildung zu finden, genügt sein.

§ 4. Die Stellung der Repräsentativversammlung im Verfassungssystem nach liberaler Auffassung.

I. Die Idee der Volkssouveränität, die Front gegen den monarchisch-absolutistischen Staat gerichtet, konnte vorerst nur teilweise, nämlich in einer partiellen Unterwerfung des Willensbildungsprozesses des Staates unter die Volksgewalt ihre Verwirklichung finden. Unter den drei materiellen Funktionen des Staates, der Rechtssetzung, der Verwaltung und der Rechtsprechung schien die erstere am geeignetsten und am bedeutendsten, um unter den Einfluß des

---

[23]) Vgl. Schmitt, a. a. O., S. 207/208.
[24]) Vgl. Smend, a. a. O., S. 25.
[25]) Vgl. Smend, a. a. O., S. 24.
[25]) Vgl. Smend, pol. Gewalt, S. 24.
[26]) Schmitt, geistesgeschichtl. Lage des Parlamentarismus, S. 23.
[27]) Vgl. Schmitt, a. a. O., S. 27.

Volkswillens zu kommen, ohne damit den Monarchen als gleichberechtigten Faktor vom Gesetzgebungsprozeß notwendig ausschließen zu brauchen. Die Rechtssetzung verlangt geradezu im Hinblick auf ihre zentrale Stellung im Leben des Staates eingehendes Abwägen von Gründen und Gegengründen, ein Erfordernis, zu dessen Erledigung ein Kollegium, nämlich das Parlament, als besonders geeignet erschien.

Mit der Teilnahme der Beherrschten an der Handhabung eines Teiles der Staatsgewalt, d. h. mit der ersten beschränkten Durchführung des Prinzips der Volkssouveränität, ist verbunden der Gedanke der Sicherung der politischen Freiheit des einzelnen vor den Uebergriffen der Monarchen.

Das Postulat des liberalen Rechtsstaates, welches der Montesquieu'schen Gewaltenunterscheidungslehre zugrunde liegt, ist gerichtet gegen den monistischen Staat der damaligen Zeit, nämlich gegen den monarchisch-absolutistischen Staatsverband „und seine Entartung zum Despotismus".[1]) Der gemeinsame Gegner, der absolute und später auch der konstitutionelle Monarch begründet die Kampfgemeinschaft von zwei durchaus verschiedenen Bestrebungen.

Wohlgemerkt, der Gedanke der Sicherung der Freiheit ist verknüpft mit der Ausübung eines Teiles[2]) der einheitlichen Staatsgewalt durch das Volk. Montesquieu sieht die politische Freiheit garantiert durch eine Gewaltenteilung: „Es dürfen nicht verschiedene Behörden aus Beamten derselben Körperschaft bestehen, wodurch die Macht beinahe eine und dieselbe wird (Esprit des lois XI, 6), ein Prinzip, das, in Fortführung des Gedankens, die gewaltenverbindende Demokratie, in der Parlament und Regierung in engster Gesamtwirkung auftreten, kritisch betrachten und ablehnen müßte."[3]) Guizot nennt die konsequent durchgeführte Demokratie Chaos und Anarchie.[4])

Während vom demokratischen Standpunkte das Parlament als eine Institution angesehen wird, die der allmählichen Vernichtung der monarchischen Gewalt dienen kann und daher zu fördern ist, wird es vom liberalen Blickpunkt aus aufgefaßt als ein Mittel zur Verhinderung monarchisch-despotischer Uebergriffe und als eine Garantie der Beobachtung bürgerlich-rechtsstaatlicher Grundsätze. Es soll einen Ausgleich herstellen zwischen monarchischem Absolutismus und unmittelbarer Demokratie. „Der monarchische Absolutismus ist bloße Macht und Befehl, Willkür und Despotismus; die unmittelbare Demokratie ist die Herrschaft einer von Leidenschaften und Interessen getriebenen Masse."[5]) Die der Gewaltenteilungslehre zu-

[1]) Thoma, Hdbch. II, S. 112.
[2]) Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 127.
[3]) Stier-Somlo, S. 5, 6.
[4]) Schmitt, Verf.-Lehre, S. 201.
[5]) Schmitt, a. a. O., S. 315.

grunde liegende liberale Anschauung verneint sowohl die Souveränität des Monarchen, als auch die Souveränität des Volkes.[6]) Trotzdem die Einfügung der Repräsentativversammlung in die Verfassung nur mit der Lehre von der Souveränität des Volkswillens begründet werden kann[7]), wird doch jede Souveränität verneint. Das Staatsleben soll restlos in geschriebenen Gesetzen erfaßt und umgrenzt werden, so daß ein politisches, willens- und befehlsmäßiges Handeln irgend einer Gewalt, mag es der Monarch oder das Volk sein, nicht mehr möglich ist.[8]) An die Stelle der Souveränität des Monarchen oder des Volkes wird die Souveränität des Gesetzes oder der Verfassung gesetzt. Die Frage nach der Souveränität wird mit der Fiktion der absoluten Normativität umgangen. Der Liberalismus mit seiner gegen den Staat gerichteten Front fügt in das Verfassungssystem monarchische, demokratische und aristokratische Verfassungselemente ein und spielt sie gegeneinander aus, um angeblich eine weise Mäßigung des Staatswillens zu erreichen. Eine Schwächung des Staates, eine Unfähigkeit, die ihm obliegenden Aufgaben zu erfüllen, muß die Folge sein. Der Liberalismus sieht nur den Gegensatz zwischen Individuum und Staat. Er kennt nicht die seelische Verbindung des Volkes mit dem Staat, die gerade das Wesen der Staatsautorität ausmacht.[9]) Während für die Demokratie die Teilung der Funktionen nur einen praktischen organisatorischen Wert haben kann, ist diese Teilung für die liberale Anschauung von größter staatsrechtlicher Bedeutung. Der Gewaltenteilung läuft die gemischte Staatsform, die allein dem Liberalismus genehm sein kann, parallel. Bei Bolingbroke z. B. gehen die Lehre vom Gleichgewicht der Gewalten und die Lehre von der gemischten Staatsform (simple und mixed government) ineinander über.

Durch die Einrichtung einer Repräsentativ-Versammlung, in der angeblich „in öffentlicher Rede und Gegenrede der echte Gesamtwille des Volkes als eine „volonté générale" zustande kommt"[9*]), wird der Montesquieu'sche Gedanke der Teilung und Balancierung der Gewalten im Hinblick auf die Willensbildung auch innerhalb derselben Gewalt fruchtbar gemacht. Die Diskussion

---

[6]) Schmitt, a. a. O., S. 216.

[7]) Montesquieu in Esprit des lois XI, 6: „Comme dans un Etat libre tout homme qui est censé avoir une âme libre doit être gouverné par lui même, il faudroit que le peuple en corps eût la puissance législative; mais comme cela est impossible dans les grands Etats, et est sujet à beaucoup d'inconvénients dans les petits, il faut que le peuple fasse par ses représentants tout ce qu'il ne peut faire par lui même" nach Stier-Somlo, die Lehre von der Gewaltenteilung, S. 11, vgl. G. Jellinek, Allg. Staatslehre, S. 466, Note 1.

[8]) Schmitt, a. a. O., S. 107/108.

[9]) Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 61/62.

[9*]) Schmitt, a. a. O., S. 315.

ist das Humane, Friedfertige, Fortschrittliche, der Gegensatz zu jeder Art Diktatur und Gewalt. „Daß im Wege einer rationalen Diskussion alle denkbaren Gegensätze und Konflikte friedlich und gerecht beigelegt werden können, daß man über alles reden und mit sich reden lassen kann, ist die weltanschauungsmäßige Grundlage dieses liberalen Parlamentarismus."[9**]) „La discussion située à la force."[9***])

„Aller Fortschritt, auch der soziale Fortschritt, verwirklicht sich „par les institutions représentatives c'est à dire par la liberté régulière — par des discussions publiques, c'est à dire par la raison."[9****])

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, daß mit dem Parlament als der Versammlung von Volksrepräsentanten das Prinzip der Aristokratie verwirklicht wird.[10]) Das Prinzip der Aristokratie wird aber von Montesquieu als das Prinzip der Mäßigung bezeichnet.[11]) „Die Staatsform der Aristokratie unterscheidet sich von der Demokratie dadurch, daß sie im Gegensatz zu deren unmittelbarer Identität auf einer Repräsentation beruht, andrerseits vermeidet sie eine so absolute und absorbierende Repräsentation, wie sie die Repräsentation durch einen einzigen Menschen, die Monarchie, bedeutet."[12])

II. Unter diesen Gesichtspunkten ist das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung vom liberal-rechtsstaatlichen Blickpunkt zu betrachten. Das Bündnis zwischen Liberalismus und Demokratismus hat das Bestehen eines organischen materiell fundierten Dualismus im Staate zur Voraussetzung. Endet der Kampf gegen die monarchische Gewalt mit ihrer Vernichtung, so sollte mit dem Beginn der monistischen Organisation des Staates auch das Zusammengehen von Liberalismus und Demokratismus bei folgerichtiger Durchführung ihrer Gedankengänge notwendig beendet sein. Eine Unterstützung der Repräsentativversammlung aus rechtsstaatlich motivierten Ueberlegungen läßt sich dann nicht mehr begründen. Das Parlament hat die Macht, die monarchische Gewalt ist vernichtet. Der Kampf des Parlamentes gegen die Regierung als Ausfluß des zwischen ihnen bestehenden Antinomieverhältnisses ist nicht mehr angängig. Die Regierung ist nicht mehr monarchisch, auch sie leitet ihre Autorität aus der Souveränität des Volkes ab.

Der Dualismus zwischen Parlament und Regierung beruht nicht mehr auf dem tieferen Gegensatz von Monarch und Volk, von

---

9**) Schmitt, a. a. O.

9***) Schmitt, geistesgeschichtliche Lage des Parlamentarismus, S. 38.

9****) Eugène Forcade, Etudes historiques, Paris 1853 nach Schmitt, geistesgeschichtliche Lage des Parlamentarismus, S. 38.

10) Vgl. hierzu Kelsen, Das Problem des Parlamentarismus, S. 11.

11) Schmitt, Verf.-Lehre, S. 218.

12) Schmitt, a. a. O., S. 218.

monarchischem Prinzip und Prinzip der Volkssouveränität, er beruht vielmehr nur auf formell-organisatorischen Gründen, auf der Verschiedenheit der Organstellung. Das Parlament hat hinfort nicht mehr auf Grund seiner Stellung als demokratische Institution allein mit der Unterstützung aus rechtsstaatlichen Gründen zu rechnen; der materielle Gegensatz von Parlament und Regierung ist beseitigt. Mit der Beseitigung dieses Gegensatzes ist der Gedanke des bürgerlichen Rechtsstaates verletzt.[13])

Mit der Ausschaltung des monarchischen Gegenspielers würde das Parlament in eine Krise geraten. Seine Aufgabe, gegenüber dem Monarchen das Volk zu repräsentieren[14]), die Beobachtung von rechtsstaatlichen Gesichtspunkten zu garantieren, wäre entfallen. Die Durchführung des Gedankens der Volkssouveränität würde dem Staate seinen monistisch-absolutistischen Grundzug wiedergeben. Die Forderung der Gewaltenunterscheidung, entstanden im Kampfe mit dem monarchisch-absolutistischen Staat, könnte die überragende Stellung des Parlamentes nicht rechtfertigen. Während der Liberalismus zunächst in einer Front mit demokratischen Bestrebungen um die Verwirklichung seiner Ziele kämpfte und die Einfügung eines demokratischen Elementes ohne weiteres auch seinen Bestrebungen zugute kam, könnte ihm im monistisch-volkssouveränen Staate nur durch Einsetzung von Kontrollorganen, die ihre Macht von derselben Instanz ableiteten, in künstlicher Form Rechnung getragen werden. Nur eine schroffe Durchführung der Trennung dieser Organe, des Trägers der Exekutive und jenes der Legislative, würde im monistischen Staate die Möglichkeit bestehen lassen, eine wirkliche Kontrolle der auf derselben Gewalt beruhenden Organe herbeizuführen.

II. Teil.

§ 5. Wegfall des Antinomieverhältnisses zwischen Parlament und Regierung.

I. Das natürliche, erste und dauernde Ergebnis der vereinigten demokratischen und liberalen Bestrebungen ist der konstitutionell-monarchische Staat. Der Fürst gibt dem Volke formell aus eigener Machtvollkommenheit eine Verfassung, indem er zwar die alte Stellung des Königtums, nach der die ganze öffentliche Gewalt in der Person des Königs ihren Sitz hat, wahrt, jedoch an der Ausübung der Staatsgewalt dem Volke einen Anteil gewährt.[1]) Vorbildlich für dieses monarchisch-konstitutionelle Prinzip der Fürstensouveränität ist die Charte Constitutionelle vom 4. Juni 1814. Das Prinzip der Volkssouveränität wird zunächst durch Anerkennung der

[13]) Vgl. hierzu Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 128.
[14]) Schmitt, a. a. O. S. 219.
[1]) Vgl. Jellinek, Allg. Staatslehre, S. 469/470.

Souveränität des Fürsten verworfen. Der König wird jedoch durch diese Verfassung „nach dem Organisationsschema Montesqieus unwiderruflich in mehreren sehr wesentlichen Richtungen, namentlich hinsichtlich des Erlasses von Gesetzen, die sie an die Genehmigung der Volksvertretung bindet, und hinsichtlich der richterlichen Gewalt, deren Ausübung dem Einfluß der Krone völlig entzogen ist", beschränkt.[2])

Das Volk nimmt also bereits teilweise an der Ausübung der Staatsgewalt teil, der rechtsstaatliche Gedanke der Gewaltenteilung ist grundsätzlich durchgeführt. Aus dem monistischen ist der dualistisch-konstitutionelle Staat entstanden. Im Laufe des Kampfes zwischen dem monarchischen und dem volkssouveränen Prinzip muß notwendig für eine gewisse Zeit ein dualistisch geformter Staat entstehen, der allerdings in diesem in seiner Gesamtheit betrachteten Kampf nur ein Uebergangsstadium darstellen kann. Seine Dauer hängt von der Stärke der zum rein monistischen Staat hintreibenden Kräfte ab.

II. Zunächst kämpfte das liberale Bürgertum weiter um die Durchsetzung seines Rechtsstaatsideals gegen das nunmehr herrschende monarchische Prinzip. Aus dem Kampf gegen den Absolutismus war ein Kampf um Erhaltung und Kompetenzerweiterung derjenigen Einrichtungen und Organe geworden, die in teilweiser Erfüllung der aus dem Gedanken der Volkssouveränität und des Rechtsstaates abgeleiteten Forderungen eingesetzt worden waren.[3]) Als derartige Einrichtung stand das Parlament im Mittelpunkt des Kampfes. Sowohl aus liberalen, als auch aus demokratischen Gründen wurde um die Ausdehnung und Erweiterung der Befugnisse und Zuständigkeiten des Parlaments gekämpft.[4]) Aus demokratischen Gründen, um den ersehnten, allein auf der Volkssouveränität beruhenden monistischen Staat durchzusetzen, aus liberalen Gründen, um innerhalb des dualistisch geformten Staates den Einfluß des Parlaments zu erhöhen. Aus der praesumtio pro rege sollte im Interesse des Rechtsstaates, als Sicherung gegen absolutistisch-despotische Uebergriffe die praesumtio pro populo werden. Anstelle des monarchisch-konstitutionellen Prinzips der Charte Constitutionelle und der Preußischen Verfassung vom 31. Januar 1851 sollte das demokratisch-konstitutionelle Prinzip der französischen Verfassung von 1791 und der belgischen Verfassung von 1831 Anerkennung finden.

Das aus politischen Ueberlegungen heraus entstandene monarchische Prinzip, welches den Charakter des monistischen Staates aufrecht erhalten will, indem der Monarch weiterhin als Träger der Staatsgewalt erscheint und nur in der Ausübung der Staatsgewalt

---

[2]) Vgl. v. Calker, Hdbch. I, S. 54.

[3]) Vgl Schmitt, Verfassungslehre, S 147.

[4]) Vgl. Schmitt, a. a. O. S. 147.

beschränkt sein soll, scheint sich in Widerspruch mit dem Montesquieu'schen, auf dem Gedanken des Dualismus, auf dem Gedanken der Mäßigung beruhenden Organisationsschema zu befinden. Dem Gedanken des Rechtsstaates entsprechend erscheint ein System, welches „repose essentiellement sur l'égalité des deux organes de l'Etat, le parlement et le gouvernement." [5]) Zwischen dem Parlament und der Regierung, deren Beziehung hauptsächlich durch die dynamischen Strömungen auf Aenderung des Verfassungszustandes betroffen ist, soll ein equilibrium bestehen, ein wahrer Dualismus soll eintreten.

III. Dieser Gedanke der wirklichen Balance, des wirklichen Sichgegeneinanderaufhebens, für den es weder Volkssouveränität noch Monarchensouveränität gibt, erweist sich aber im Hinblick auf die dynamischen Kräfte, die zu einer Entscheidung drängen, die den Monismus im Staate in irgendeiner Form verwirklicht haben wollen, als undurchführbar.[5*])

Demokratische Bestrebungen, die betonen, daß alle Herrschaftsgewalt sich allein vom Volke ableitet, rechtsstaatliche Ueberlegungen, die im Parlament als Volksvertretung diejenige Institution sehen, die geeignet ist, monarchische, antirechtsstaatliche Bestrebungen in ihre Schranken zu weisen, stehen hinter dem Parlament und unterstützen es in seinem Kampf um Ueberwindung der monarchischen Gewalt.

Die Tatsache, daß das Parlament, die Repräsentativversammlung, eingesetzt worden ist im Kampf um die Beschränkung der Monarchie zwecks Erreichung des Rechtsstaatsideals, sichert ihm in seinem weiteren Kampf, der, in Verfolgung demokratischer Grundgedanken, auf Vernichtung der monarchischen, der Anerkennung der Volkssouveränität entgegenstehenden Gewalt gerichtet ist, die Unterstützung des Liberalismus.[6])

Die Volksvertretung des monarchisch-konstitutionellen Staates sollte zu einer wahren Repräsentation des Volkes in seiner politischen Einheit werden. In der Monarchie, in der das monarchische Prinzip herrschte, war allein der Monarch der Repräsentant der politischen Einheit des Volkes, die Volksvertretung nur ein aus den Untertanen gebildetes Kollegium.[7])

Aus dem fortdauernden Kampf des Parlamentes gegen den konstitutionellen Monarchen und seine Regierung und damit der Legislative gegen die Exekutive um die politische Führung, die „ruling power"[8]), ergibt sich die Unmöglichkeit der vollständigen

[5]) Duguit, Traité de droit constitutionel (1911), Bd. I, S. 411.

[5*]) Vgl. hierzu R. Schmidt, Verfassungsausbau und Weltreichsbildung, S. 204, N. 1.

[6]) Vgl. Schmitt, Verfassungslehre, S. 147.

[7]) Vgl. Schmitt, a. a. O. S. 202.

[8]) Vgl. Schmitt, a. a. O. S. 303.

Trennung der beiden Gewalten. Die hinter dem Parlament stehenden demokratischen und liberalen Kräfte drängen auf eine Kontrolle der unter dem König stehenden antivolkssouveränen, daher „verdächtigen" Exekutive. Das liberale Bürgertum glaubt nur so in einem wirklich freien, die Individualsphäre respektierenden Staate zu leben. Die Freiheit ist nach dieser Ansicht nur dann garantiert, wenn man selbst, der um seine Freiheit besorgt ist, den Staat bei jeder Tätigkeit kontrollieren kann.

Eine effektive Kontrolle scheint vor allen Dingen gewährleistet zu sein durch das Institut der politischen Verantwortlichkeit der Minister. Das Institut der gerichtlichen Verantwortlichkeit allein genügt angeblich nicht.

IV. Das liberale, um die Durchführung des Rechtsstaates besorgte Bürgertum übersieht, daß es gerade die konstitutionelle Monarchie ist, deren Eigenheit und gesamter Aufbau auf die Durchführung des getrennten Gewaltenmechanismus zugeschnitten ist. Der monarchisch-konstitutionelle Staat ist dualistisch aufgebaut. Daran kann die Theorie vom monarchischen Prinzip nichts ändern. Zwei Kräfte stehen selbständig einander gegenüber. Beide leiten ihre Macht aus verschiedenen Quellen ab. „Das Gesetzgebungsverfahren enthielt mit seinen komplizierten Hemmungen und Gegengewichten — Zweikammersystem der Legislative, unabhängige, auf Heer und Beamtentum gestützte königliche Regierung, königliche Sanktion des Gesetzgebungsbeschlusses, bundesstaatliche Kontrollen und Balancen — genügend starke Garantien der Mäßigung und einen genügend sicheren Schutz für Freiheit und Eigentum gegen Willkür und Mißbrauch der Gesetzesform."[9])

Mit der Anerkennung des Prinzips der Volkssouveränität, welches infolge der Ueberwindung des monarchischen Prinzips Geltung hat, ist notwendig das im monarchisch-konstitutionellen Staate bestehende stabile Gleichgewicht der Gewalten, das stabile „Gleichgewicht politischer Formen"[10]) unmöglich gemacht. Von dem Ausnahmefall der Verfassung der Vereinigten Staaten, durch die besonderen Umstände bedingt, abgesehen, kann hinfort nur noch ein „labiles Gleichgewicht politischer Formen"[10]) in Frage kommen. „Indem die parlamentarische Regierungsweise die Exekutive in vollkommene Abhängigkeit von der Volksvertretung bringt, bricht sie aus dem System des Gleichgewichts der Gewalten, das unzweifelhaft die beste Sicherung für die Freiheit des Staatsbürgers darstellt, einen wichtigen Pfeiler heraus."[11]) Im volkssouveränen Staat kann der wahre Dualismus des monarchisch-konstitutionellen Staates unmöglich bestehen. Alle Gewalten des volkssouveränen

---

[9]) Schmitt, Legalität und Legitimität, S. 23.

[10]) Vgl. Schmitt, Verfassungslehre, S. 305.

[11]) Triepel, der Weg der Gesetzgebung, ArchöR. Bd. 39, S. 537.

Staates leiten sich allein vom Volke ab, der reine Monismus ist verwirklicht.

Die Entwicklung hat gewissermaßen einen Kreis durchlaufen.[12]) Ausgehend vom monistisch-monarchisch-absolutistischen Staat ist man über den dualistisch-monarchisch-konstitutionellen Staat wiederum bei dem monistischen, allerdings bei dem demokratisch-volkssouveränen Staat, angelangt.

In dem Verhältnis von Regierung und Parlament ist eine grundlegende Wandlung eingetreten. Die königliche Regierung in ihrer antivolkssouveränen Erscheinungsform besteht nicht mehr. Sowohl Parlament als auch Regierung führen die Kompetenzen letzten Endes auf die Souveränität des Volkes zurück. Das Antinomieverhältnis zur Zeit der Monarchie ist seiner Grundlage entkleidet. Der mangelnde Gegensatz zwischen Parlament und Regierung und die Tatsache, daß das Parlament als alleiniger Gesetzgeber das „Monopol" der Legalität[13]) in der Hand hält, rückt die Möglichkeit eines Mißbrauchs der Gesetzesform, in die nach dem Grundsatz der voraussetzungslosen Gleichsetzung des Rechts mit dem Ergebnis irgend eines formalen Verfahrens[14]) alles gekleidet werden kann, in bedrohliche Nähe. Das Postulat der Kongruenz von „Recht und Gesetz, Gerechtigkeit und Legalität, Sache und Verfahren"[15]) bildet aber die Rechtfertigung des liberalen Rechtsstaates überhaupt. Entfällt diese Kongruenz, so ist der liberale Rechtsstaat oder Gesetzgebungsstaat nichts anderes als ein komplizierter Absolutismus.[13])

§ 6. Die Entwicklung zur Massendemokratie und zum Parteienstaat als Folge der Durchführung des Prinzips der Volkssouveränität.

Das Verhältnis von Parlament und Regierung im monistisch-volkssouveränen Staate darf aber nicht allein unter dem Gesichtspunkt des Wegfalls des Antagonismus von Parlament und Regierung betrachtet werden.

Die Anerkennung des Prinzips der Volkssouveränität hat nicht nur die Abschaffung des konstitutionellen materiell fundierten Dualismus zur Folge gehabt. Mit der Anerkennung dieses Prinzips war untrennbar verknüpft die allmähliche Einbeziehung des gesamten Volkes in die Wahlkörperschaft und damit die Umwandlung des klassisch-liberalen Staates in eine Massendemokratie.

Die Entwicklung zur Massendemokratie hat den Uebergang zum Parteienstaat dann zur Folge, wenn allein starre Parteiorganisationen fähig sind, die erweiterte Wahlkörperschaft zu erfassen. Dies

---

[12]) Vgl. hierzu R. Schmidt, Verfassungsausbau und Weltreichsbildung, S. 204, N. 1.

[13]) Schmitt, Legalität und Legitimität, S. 23.

[14]) Schmitt, a. a. O. S. 24.

[15]) Schmitt, a. a. O. S. 22.

ist immer dann der Fall, wenn dem Volk ein tief eingewurzeltes, traditionelles, gemeinsames Lebensideal[1]) fehlt, wenn es vielmehr in ungleichartige, mit widersprechenden Einzelinteressen begabte Volksschichten zersplittert ist.

Die schließliche Entwicklung zum Parteienstaat muß das Parlament als klassisch-liberale Institution den einschneidendsten Wandlungen unterwerfen. Diese Wandlung muß auch die Beziehungen des Parlamentes zu den übrigen Verfassungsorganen, insbesondere zur Regierung, in der tiefgehendsten Weise beeinflussen.

Die Frage, ob mit der Entwicklung zur Massendemokratie die Entwicklung zum Parteienstaat verknüpft war, wird für die Stellung der Parlamente in den modernen volkssouveränen Staaten zunächst von Bedeutung sein. Ist diese Frage zu bejahen, so wird zu untersuchen sein, ob die tatsächliche verfassungsrechtliche Entwicklung sich den aus der Umwandlung der Parlamentsinstitution folgenden Notwendigkeiten angepaßt hat.

---

[1]) Vgl. Leibholz, S. 37.

II. Hauptteil.

I. Teil.

§ 7. Das parlamentarische Regierungssystem. Die Beschränkung des Reichstages durch ein System von Gegengewalten.

I. Nach Artikel I der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 ist das Deutsche Reich eine Republik auf demokratischer Grundlage. Das Prinzip der Volkssouveränität wird anerkannt.[1]) Die Volksbeauftragten entschieden sich für den Weg der Demokratie im Gegensatz zur Minderheitsdiktatur der Arbeiter- und Soldatenräte.[2])

Neben dem sich aus der bundesstaatlichen Natur des Reiches ergebenden Problem des Verhältnisses von Reich und Ländern war es hauptsächlich das Problem der Stellung des Parlamentes, von dessen Lösung der Charakter des neu zu organisierenden Staates abhing.

„Die Schöpfer der neuen Reichsverfassung entschieden sich für das parlamentarische Regierungssystem“[3]), „d. h. das System, wonach eine Parlamentsmehrheit das gesamte Ministerium und jeden einzelnen Minister abberufen und das Staatsoberhaupt des Reiches indirekt zur Ernennung einer der Mehrheit genehmen Regierung zwingen (kann)“[4]) (vom Verfasser ergänzt). „Der Reichstag ist der Repräsentant des Trägers der Reichsgewalt. Auf seiner Seite ist die Vermutung der Zuständigkeit.“[5]) Er repräsentiert das Reichsvolk, wenn nicht das Gegenteil aus dem Wortlaut der Reichsverfassung hervorgeht.

Art. 54 RV. ist die Grundnorm für das Verhältnis der obersten Organe, des Parlaments und der Regierung, zueinander. Er proklamiert ausdrücklich die Geltung des parlamentarischen Prinzips: „Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht.“

---

[1]) Vgl. Thoma, Hdbch. I, S. 187.
[2]) Vgl. Thoma, Hdbch. I, S. 190.
[3]) Lukas, S. 25.
[4]) Thoma, Hdbch. I, S. 195, 196.
[5]) Anschütz, RV., Vorbem. zum II. Abschn.

Wesentlich für das parlamentarische Prinzip ist die besondere Regelung des Verhältnisses von Exekutive und Legislative. Diese Regelung steht im Vordergrund.[6])

Das parlamentarische Regierungssystem „ist eine demokratische Regierungsform in dem Sinne, daß bei ihm der Idee der Demokratie entsprechend die Regierungstätigkeit letzten Endes auf den Willen des Volkes zurückgeführt wird".[7]) Die Verbindung zwischen Regierungs- und Volkswillen wird hergestellt durch die Abhängigkeit der Spitze der Exekutive, der Regierung (immer im subjektiven Sinne verstanden), vom Willen des Parlamentes und durch die Vorstellung von der Identität des Volkes mit seiner Repräsentation im Parlament.[8]) Bei strikter Durchführung des parlamentarischen Systems ist infolge der Unterwerfung der Exekutive unter die Legislative die monistische Demokratie ohne weiteres die Folge. Eine Unterwerfung der Exekutive besteht in dem Sinne, als das Parlament es in der Hand hat, die Abberufung der jeweiligen Regierung zu verlangen. Dies ist im Art. 54 RV. ausdrücklich ausgesprochen. Dagegen ist der Satz, daß das Parlament auch auf die Berufung der Minister einen Einfluß ausübt, in der Verfassung nicht zum Ausdruck gekommen.

Der Dualismus der konstitutionellen Monarchie soll einer allgemeinen Harmonie dergestalt Platz machen, „daß die Politik der Regierung sich nicht wesentlich und nicht dauernd von dem Willen des Reichstages entfernen kann".[9]) Die Schwäche des konstitutionellen Dualismus war offenbar geworden während der Konfliktszeit zu Anfang der 60er Jahre. Sie trat immer dann zutage, wenn die zum Zustandekommen eines Gesetzes notwendige Vereinbarung zwischen Regierung und Parlament nicht erreicht wurde.[10])

II. Trotz der Bestrebungen, die Einheitlichkeit des Staatswillens zu garantieren, war man in Weimar der Auffassung, daß ein ausgesprochener Parlamentsabsolutismus für den Rechtsstaatsgedanken eine außerordentliche Gefahr darstellen würde. So ist denn die parlamentarisch regierte, also gewaltenverbindende Demokratie nach Absicht des Verfassungsgesetzgebers zugleich eine gewaltenteilende Demokratie, welche den Reichstag durch Einbau von Gegengewalten in seiner Einflußsphäre beschränkt. Es sind in dem Bestreben, die radikal parlamentarische Demokratie in eine „gemischte"[11]) Demokratie zu verwandeln, monarchische, bundesstaatliche und unmittelbar demokratische Elemente in die Verfassung eingefügt worden. Thoma bezeichnet infolge dieses gemischten Systems die deutsche

---

[6]) Scheuner, Arch. d. ö. R. Bd. XIII, S. 221.

[7]) Koellreutter, Handwörterbuch, S. 387.

[8]) Vgl. Schmitt, geistesgeschichtl. Lage d. Parl., S. 15.

[9]) Anschütz, R. V., Vorbemerkungen zum II. Abschnitt.

[10]) Dohna, Recht und Staat im neuen Deutschland, Bd. I, S. 80.

[11]) Thoma, Hdbch. I, S. 194.

Republik als einen „parlamentarisch-plebiszitär-föderalistisch-amtsrechtlich-rechtsstaatlich" gemischten Staat.[12])

Diese den Charakter des deutschen Staates modifizierenden Gegengewichte sollen dem Sinne der Weimarer Verfassung nach nicht bedeutend genug sein, um den Reichstag aus dem beherrschenden Mittelpunkt des „plan of government"[13]) herauszustellen. Jedoch sollen sie auf die verfassungsrechtliche Stellung des Reichstages einen nicht zu unterschätzenden Einfluß haben. Sie sollen die Stellung des Reichstages gerade im Hinblick auf Art. 54 RV. modifizieren.

III. Von großer Bedeutung ist innerhalb des Systems der Gegengewalten die Stellung des Reichspräsidenten. Sie „beruht auf dem monarchischen Element, das in einer modernen rechtsstaatlichen Verfassung zur Konstruktion eines Gleichgewichts zwischen Legislative und Exekutive benutzt wird".[14]) Mit der Schaffung des Reichspräsidentenamtes spielte man gegenüber dem Parlamentsabsolutismus gleicherweise unmittelbar demokratische und rechtsstaatliche Grundsätze aus.

Mit der Anerkennung der ausschließlichen Repräsentationsfähigkeit des Parlamentes ist vom demokratischen Blickpunkt aus der Parlamentsabsolutismus das Gegebene. Man hat jedoch in Weimar scheinbar befürchtet, daß der für eine bestimmt begrenzte Zeit bestehende Absolutismus des Parlamentes aus der demokratischen eine aristokratische Institution machen würde.[15]) Wenn das Parlament für eine bestimmte Zeit sein eigener Herr und Meister[15]) ist, so wird es die Tendenz haben, ein Eigenleben zu führen und sich vom Volkswillen zu emanzipieren. Diese den Parlamentsabsolutismus aus demokratischen Gründen für bedenklich haltende Ueberlegung trifft sich mit der liberalen Sorge um Aufrechterhaltung des den Staatswillen hemmenden, ausgleichenden Systems der checks and balances. Die aus dieser Einstellung erfolgte Schaffung der Möglichkeit des Appells an das Volk gegen das Parlament macht die Einfügung einer Instanz notwendig, deren Aufgabe die Auslösung des Appellationsprozesses ist. Diese Instanz ist ein in seiner Stellung als solches vom Parlament unabhängiges Staatshaupt.[16])

Nach Redslob stellt das parlamentarische System in Verbindung mit einem unabhängigen Staatshaupt allein die echte Form des parlamentarischen Systems dar.[17])

Durch Schaffung der Stellung des Reichspräsidenten hat die Nationalversammlung von Weimar der Duguit-Redslob'schen

---

12) Thoma, a. a. O. S. 194.

13) Thoma, Hdbch. I, S. 194.

14) Schmitt, V. L., S. 350.

15) Redslob, S. 133, vgl. auch S. 142.

16) Lukas, S. 28.

17) Hatschek, deutsches und preuß. Staatsrecht, S. 73.

Forderung Genüge getan. Preuß führte hierzu in seiner Rede vom 24. 2. 1919 folgendes aus: „Notwendig erscheint es mir, neben das unmittelbar aus rein demokratischen Volkswahlen hervorgehende Parlament eine durch dieselbe demokratische Grundlage geschaffene starke Präsidentengewalt zu stellen. Das parlamentarische System verlangt ein solches Gleichgewicht der Gewalten."[18])

Das Recht der Reichstagsauflösung, der Anordnung des Volksentscheids und das Recht zur Vornahme von Maßnahmen auf Grund des Art. 48 RV. machen den Reichspräsidenten in gewissen Beziehungen zum Gegenspieler des Parlamentes. „Sein Recht, den Reichstag aufzulösen (Art. 25 RV.) oder gegenüber einem Gesetzesbeschluß des Reichstages einen Volksentscheid anzuordnen (Art. 73 RV.), gibt ihm die Möglichkeit, einen „Appell an das Volk" zu richten und gegen das Parlament eine unmittelbare Verbindung mit den stimmberechtigten Staatsbürgern herzustellen."[19])

IV. Um zu verhindern, daß der Reichspräsident dem Reichstage unverbunden und vollständig abgeschlossen gegenüber steht, was ein Wiederaufleben des wohl über Gebühr gefürchteten konstitutionellen Dualismus bedeutet hätte, ist nach dem Willen Preuß' die Reichsregierung als bewegliches Bindeglied zwischen Reichspräsident und Reichstag eingesetzt worden.

Angeschlossen ist der Reichspräsident an die Reichsregierung durch das Institut der Kontrasignaturbedürftigkeit seiner sämtlichen Regierungsakte. Die Notwendigkeit des Art. 50 RV. i. S. des parlamentarischen Prinzips ist offenbar. Wenn dieses Prinzip durchgeführt werden sollte, mußte die Reichsregierung wirklich die „Regierung" des Landes sein.

Die Reichsregierung allein soll regieren. Der Reichskanzler bestimmt als politischer Führer die Richtlinien der Politik (Art. 56 RV.). Die Reichsminister übernehmen durch ihre Gegenzeichnung dem Parlament gegenüber die Verantwortung, während der Reichspräsident mit Ausnahme der schuldhaften Verfassungsverletzung unverantwortlich ist. Die Reichsregierung ist es infolgedessen, die regiert, denn alle Regierung soll nach Art. 54 RV. in Abhängigkeit und unter der politischen Kontrolle des Parlamentes erfolgen.

Aus dieser Feststellung ergibt sich eine gewisse Unabhängigkeit der Reichsregierung dem Reichspräsidenten gegenüber. Auf ihre parlamentarische Vertrauensgrundlage im Reichstage pochend, kann sie vom Reichspräsidenten verlangen, daß er loyal mit ihr zusammenarbeitet. Der Reichspräsident muß, wenn ihm dies nicht möglich zu sein scheint, gleich mit dem schwersten Geschütz, nämlich dem

---

[18]) Nach Lukas, S. 30; vgl. auch nach Hatschek, a. a. O. S. 74: Verf. Prot. S. 232, Ausführungen des Berichterstatters Dr. Ablaß; Bühler, Reichsverfassung, E., S. 176 ff.

[19]) Schmitt, V. L., S. 350.

Kanzlerwechsel, auffahren.[20]) Die Entlassung der Reichsregierung, auch wenn diese sich im Besitz des Vertrauens des Reichstages befindet, ist ein ausdrücklich in der Verfassung anerkanntes Recht des Reichspräsidenten. Umgekehrt kann für das tatsächliche Kräfteverhältnis zwischen Reichsregierung und Reichstag sehr wesentlich sein, ob der Dualismus der Exekutive[21]) sich in einer gemeinsamen Auffassung der Lage aufgelöst hat. Der „Appell an das Volk", welches zur Entscheidung zwischen Reichstag und Reichsregierung aufgerufen wird, steht im Hintergrunde und soll zu einer Verselbständigung der Reichsregierung dem Reichstag gegenüber beitragen.

V. Die von Redslob ersehnte Gleichgewichtsstellung zwischen Parlament und Staatsoberhaupt ist nicht stabiler Natur. Die Einschaltung der Regierung als Bindeglied zwischen beide Organe, die Unbestimmtheit der Kompetenzabgrenzungen bewirkt, daß der Zustand des Gleichgewichts „niemals ein Dauerzustand, sondern immer nur ein Durchgangsstadium sein kann, aus welchem schließlich die eine der beiden Kräfte als die überwiegende hervorgeht".[22]) Insofern hat der Redslob'sche Begriff des „echten"[22]) Parlamentarismus nur relative Bedeutung.[23]) Schon Georg Jellinek sagt, daß in dem Verhältnis von Monarch und Parlament der Zustand des Gleichgewichts zwischen den beiden Organen der politisch unwahrscheinlichste sei. Die sozialen Machtverhältnisse, welche die Grundlage der politischen bilden, seien höchst selten so beschaffen, daß ein völliges Gleichgewicht zweier konstanter politischer Machtfaktoren möglich sei.[24]) Im Sinne des Weimarer Parteienstaates kann nur eine absolute Herrschaft der Parteien liegen. Der in der Verfassung vorgesehene Dualismus kann sich bei sinngemäßer Entwicklung des Verfassungslebens nur in einen Monismus auflösen.

II. Teil.

§ 8. Die Entwicklung zum Parteienstaat.

I. Eine Untersuchung der tatsächlichen Einflußsphäre des Reichstages als Parlamentsinstitution hat auszugehen von der Veränderung des Wesens des Parlamentarismus durch die „ständig fortschreitende Verstärkung des demokratischen Gedankens".[25]) Die Institution des Parlamentes, liberalen Ursprunges, aufgebaut auf Bildung und Besitz, also auf der Heraushebung einzelner aus der Masse des Volkes, wurde durch die fortschreitende Demokratisierung

---

[20]) Vgl. Thoma, Hdbch. I, S. 508.

[21]) Vgl. Schmitt, a. a. O. S. 352.

[22]) Vgl. Schelcher, S. 267, Note 15. Vgl. auch R. Schmidt, Verfassungsausbau und Weltreichsbildung, S. 204, N. 1.

[23]) Vgl. Thoma, ArchöR. Bd. 40, S. 236.

[24]) Jellinek, Allg. Staatsl., S. 688.

[25]) Triepel, Parteien, S. 18.

ausgehöhlt. An die Stelle der klassisch-liberalen parlamentarischen Demokratie ist der massendemokratische Parteienstaat getreten.[26]) „Diese Massendemokratie setzt im Gegensatz zur repräsentativen Demokratie den Bestand von politischen Parteien, die allein die emanzipierten Massen der Staatsbürger zu politisch aktions- und handlungsfähigen Gruppen zusammenschließen können, als gesetzlich zulässige Funktionseinrichtungen des Ganzen voraus."[26]) Die Erweiterung der Wahlkörperschaft machte eine straffere Organisation dieser Parteien notwendig. Die deutschen Wählermassen ohne feste, politische Tradition und ohne gemeinsames Lebensideal sind immer neu zu erobern. „In jedem größeren Personenkreis ist eine kollektive Meinungs- und Willensbildung ohne organisatorische Zwischenbildungen zwischen den Individuen und der Gesamtheit ein Ding soziologischer Unmöglichkeit."[27])

In dem Parteienstaat, wie er sich uns als Fortbildung des liberal-parlamentarischen Staates darbietet, hat das Prinzip des Parlamentes, nämlich das Prinzip der Oeffentlichkeit und der Diskussion keinen Platz.[28]) Die dem Parlament zugewiesenen Entscheidungen werden nicht mehr öffentlich im Schoße des Parlaments, vielmehr im Kreise der Fraktion oder auch außerhalb der Fraktion innerhalb der Parteileitung geheim gefällt. „Die parlamentarische Diskussion aber ist in Wahrheit nur noch ein Machtkampf in der Form einer Scheindiskussion."[29]) „Die Diskussion im Plenum, manchmal sogar in den Ausschüssen, wird zur leeren Form."[29])

Die Nutznießer der fortschreitenden Demokratisierung der Wahlkörperschaften sind die immer straffer ausgebauten Parteiorganisationen. Mit dem Ausbau der Parteiorganisationen wird die Stellung der bisher unabhängigen Abgeordneten geändert. Je mehr sich die Parteiorganisation ausbildet, je mehr man darauf bedacht sein muß, die Wählermassen bei der Partei zu halten, je weniger bedeutet schließlich der einzelne Abgeordnete innerhalb der Partei. Seine Stellung hat in Wirklichkeit mit der des liberalen Abgeordneten des 19. Jahrhunderts nichts mehr gemein. Er ist nicht mehr diskussionsfähig, da er mit gebundener Marschroute das Parlament betritt. Die Massendemokratie setzt voraus, „daß diese Parteien — und von ihnen abhängig die Fraktionen — im Sinne der in ihnen zusammengeschlossenen Aktivbürgerschaft nach Möglichkeit auf die Abgeordneten einzuwirken und ihnen die Fähigkeit zu nehmen suchen, im Sinne des klassisch-liberalen Parlamentarismus noch selbständig politische Entscheidungen zu treffen".[30]) Auf die hiermit zusammenhängenden Fragen des Wahlrechts, vor allem des Verhältniswahlrechts kann

---

[26]) Leibholz, Auflösung, S. 51.

[27]) Radbruch, Hdbch. I, S. 287.

[28]) Vgl. Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, S. 36.

[29]) Radbruch, Hdbch. I, S. 286/287.

[30]) Leibholz, Auflösung, S. 51.

nicht näher eingegangen werden.[31]) Die Forderung nach einer Wahlreform, durch die die „im starren Listenverfahren begründete Unpersönlichkeit der Wahl“[31*]) behoben werden sollte, wurde vielfach erhoben, ohne daß es jedoch zu positiven Maßnahmen kam.[31*])

Der liberale Satz, daß die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes, nicht einer Partei sind, wird zwar noch in den modernsten Verfassungen des 20. Jahrhunderts aufrechterhalten.[32]) In Wirklichkeit würde dem Charakter des Parteienstaates das imperative Mandat weit mehr entsprechen.[33])

II. Mithin sind die ideellen Voraussetzungen des Parlamentarismus, nämlich die Diskussion im Parlament, die öffentliche Vollversammlung und der repräsentative Charakter des Parlaments und der Abgeordneten entfallen.[34])

Aus der Diskussion ist ein in eine Scheindiskussion gehüllter Machtkampf geworden, die öffentliche Vollversammlung ist ohne Bedeutung, in ihr werden die Ergebnisse der geheimen Parteiberatungen verkündet. Ein kontradiktorisches Verfahren besteht nicht.[35]) Der Repräsentationscharakter des Parlamentes ist nicht vorhanden, das Parlament ist zu einer Interessenvertretung, die Abgeordneten zu einem Interessentenhaufen[36]) herabgesunken.

Das Parlament hat seinen einheitlichen institutionellen Charakter verloren. Es sollte anfänglich das Volk in seiner Gesamtheit vertreten. Jeder Abgeordnete sollte wahrhaft unabhängig und Vertreter des ganzen Volkes sein. Solange dieser repräsentative, in sich geschlossene Charakter des Parlaments bestand, waren auch die öffentlichen Vollversammlungen, die Diskussion, wesentliche Bestandteile des parlamentarischen Betriebes. Der Wille einer kollegialen Institution läßt sich eben, wenn es sich wirklich um ein Kollegium und nicht um ein Scheinkollegium handelt, nur durch Plenarverhandlungen ermitteln. Als Folge seiner durch die Demokratisierung hervorgerufenen Aushöhlung und dem damit parallel laufenden Ausbau der Parteiorganisation fungiert das Parlament schließlich nur noch als Büro für eine technische Umschaltung des Willens der Parteien

---

31) Vgl. hierzu Leibholz, Auflösung S. 52, 53; Kelsen, das Problem des Parlamentarismus, S. 13; Poetzsch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrbuch d. ö. R., Bd. 21, S. 74.

31*) Pohl, Hdbch. I, S. 400.

32) Vgl. Triepel, Parteien, S. 31; Tatarin-Tarnheyden, Volksstaat oder Parteienstaat, S. 12.

33) Vgl. Radbruch, Hdbch. I, S. 292, 293, vgl. Tatarin-Tarnheyden, S. 12/14; Kelsen, das Problem, S. 13/15.

34) Vgl. Schmitt, a. a. O. S. 318/319.

35) a. M. Kelsen, Das Problem des Parlamentarismus, S. 40/41.

36) Vgl. Poetzsch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrb. d. ö R. Bd. 21, S. 74.

in den staatlichen Behördenapparat.[37]) Die Substanz des Parlamentes besteht in den Parteiorganisationen.[38])

III. Als Ergebnis der bisherigen Untersuchung ist festzuhalten, daß die Stellung des Parlamentes als Institution im klassisch-liberalen Sinne infolge der Demokratisierung ohne jede Bedeutung ist. Die Institution des Parlamentes ist durch die „Eigengesetzlichkeit der Demokratie" in ihren Grundlagen entwurzelt worden.[39]) Das Parlament ist nicht mehr fähig, irgendwelche Maßnahmen, die ihm verfassungsmäßig obliegen, zu treffen. Zur Ausübung der ihm verfassungsgemäß innewohnenden Macht sind allein die Parteien imstande. Zur Formung von Entscheidungen im Wege der Diskussion fehlt dem demokratisierten Parlament jede Fähigkeit. Die schon fertigen Entscheidungen müssen daher an das Parlament herangetragen werden, um von ihm die verfassungsmäßig notwendige Form zu erhalten. Damit wird nurmehr ein Formalakt vorgenommen.

An die Stelle der parlamentarischen Tätigkeit im eigentlichen Sinne, d. h. an die Stelle der Auseinandersetzung im Parlament zwecks Erarbeitung der richtigen Entscheidung muß, immer im Rahmen des parlamentarischen Systems gedacht, die Arbeit innerhalb der Parteiorganisationen und damit der mit den einzelnen Parteien eng verknüpften parlamentarischen Regierung treten. Die Regierung muß sich zum beherrschenden Organ im Verfassungssystem entwickeln.[40]) Das parlamentarische Regierungssystem hat die Aufgabe, eine in ihrer Existenz zwar vom Parlament, d. h. von der Parlamentsparteienmehrheit abhängige, „aber in der Zeit ihrer Existenz machtvolle und klar verantwortliche Regierung darzustellen, die in politischer Harmonie steht mit der sie stützenden, ihre Haushaltsposten und Gesetzentwürfe bewilligenden, ihrer Außenpolitik Resonanz gebenden Parlamentsmehrheit".[41]) „Unter normalen Verhältnissen fällt in diesem System dem Kabinett die entscheidende

---

[37]) Vgl. Schmitt, a. a. O. S. 319.

[38]) Vgl. Poetzsch-Heffter, Jahrb. d. ö. R. Bd. 21, S. 74.

[39]) Vgl. Leibholz, Auflösung, S. 50.

[40]) Vgl. auch Scheuner, Arch. d. ö. R. Bd. 24, S. 283.

[41]) Thoma, Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus, Recht und Staat im neuen Deutschland, Bd. I, S. 102; vgl. Thoma, Hdbch. II, S. 117, 118 über seine Ansicht über das dyn. Verhältnis zwischen Parlament und Regierung. M. E. ist aus der politischen Verantwortlichkeit der Minister (Art. 54 RV.) nicht auf eine Ueberordnung des Parlamentes im dynamischen Verhältnis zwischen Regierung und Parlament schlechthin zu schließen. Im dyn. Verhältnis zwischen der einmal existierenden Regierung und dem Parlament liegt eine Ueberordnung der Exekutive i. S. der Weimarer Verfassung, da eine solche Ueberordnung die Voraussetzung zur Aufrechterhaltung des Parlamentarismus überhaupt ist. Die Weimarer Verfassung verlangt die Bildung einer starken Mehrheitsparteiregierung, die dem Reichstag immer überlegen sein muß.

Stelle und die politische Verantwortung zu, in mehr oder minder großer Abhängigkeit vom Parlament."[42])

Es hing von den deutschen Parteien ab, ob die infolge der Aushöhlung des Parlaments notwendige Entwicklung unter Aufrechterhaltung des parlamentarischen Betriebes und des Parteienstaates im Wege der vorstehend beschriebenen evolutionären Entwicklung stattfinden sollte.

Das Ergebnis zeigt, daß die Entwicklung im Rahmen der Weimarer Demokratie nur auf die Schaffung einer starken Parteiregierung gerichtet sein konnte.

Diese Entwicklung konnte nicht durch jene Kräfte gestützt werden, die nach der Absicht der Väter der Weimarer Verfassung einem den Rechtsstaatsgedanken gefährdenden Parlamentsabsolutismus entgegentreten sollten. Die Weimarer Verfassung mußte notgedrungen, wenn sie sich nicht selbst aufgeben wollte, eine Parteiregierung im Auge haben, die sich auf eine klare Parteienmehrheit im Reichstage stützen kann. Eine solche Regierung mußte sich normalerweise in Uebereinstimmung mit dem Reichstage befinden.

Die Lehre von der Gewaltenteilung konnte in der Weimarer Verfassung von dem Augenblick an keine wirkliche Berücksichtigung mehr finden, als man den Art. 54 RV. beschlossen hatte. Mit der daraus folgenden Verbindung von Reichstag und Reichsregierung war jeder Dualismus notwendig ausgeschlossen.[43]) Die Schaffung des Reichspräsidentenamtes und die Schaffung der Möglichkeit des Appells an das Volk aus rechtsstaatlichen und rein demokratischen Gründen konnte an dieser Tatsache nichts mehr ändern. Der Fall, daß der Dualismus der Exekutive sich in eine gemeinsame Auffassung der Lage auflöst und zwar in Frontstellung gegenüber dem Reichstag, lag nicht im Sinne des Weimarer Verfassungssystems.[44]) Er konnte immer nur einen Ausnahmefall darstellen und dann Bedeutung erlangen, wenn die parteimäßige Grundlage der Regierung durch Koalitionsschwierigkeiten erschüttert war und Aussicht bestand, diese Grundlage durch Neuwahlen wiederherzustellen.

Art. 54 RV. bestimmte, auf den deutschen Parteienstaat bezogen, daß sowohl Reichstagsmehrheit als auch Reichsregierung in der Hand derselben Parteikoalition (Parteien-Absolutismus[44]) sein sollten. Aus dieser substantiellen Gleichförmigkeit mußte sich dann ohne weiteres ein Aufrücken der Parteiregierung zum beherrschenden Organ im Verfassungssystem ergeben. Die in der Weimarer Verfassung konstruierten Kräfte, die eine Stärkung der Stellung der

---

[42]) Scheuner, Arch. d. ö. R. 24. Bd., S. 283.

[43]) Vgl. hierzu das Redslobsche System des Gleichgewichts zwischen der exekutiven und der legislativen Gewalt. Redslob, „Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form", S. 1—7.

[44]) Vgl. R. Schmidt, Einführung in die Rechtswissenschaft, S. 123, S. 124 (Vereinigung der Exekutive und Legislative).

Regierung fördern sollten, konnten an dieser Entwicklung keinen Anteil haben.

Man berücksichtigte in Weimar nicht, daß die Entwicklung zum Parteienstaat in Verbindung mit der Geltung des Art. 54 RV. eine substantielle Gleichförmigkeit von Parlament und Regierung hervorrief. Für den Monismus des Weimarer Staates konnte nicht das formelle Subjektionsverhältnis des Art. 54 RV. kennzeichnend sein. Der Monismus wurzelte viel tiefer. Er war in der substantiellen Gleichförmigkeit der beiden Organe begründet.

Der Liberalismus, der mit der Erkämpfung der Geltung des Prinzips der Volkssouveränität dem Rechtsstaatsgedanken zu dienen wähnte, machte schließlich die Berücksichtigung seines Gewaltenunterscheidungspostulats aus zwiefachen Gründen unmöglich.

Zunächst verschwand mit der Geltung des Prinzips der Volkssouveränität der materiell-fundierte Dualismus des konstitutionell-monarchischen Staates. Das parlamentarische System setzte an die Stelle des Dualismus das Unterwerfungsverhältnis des Art. 54 RV. Die im volkssouveränen Staate sich abspielende Entwicklung zum Parteienstaat in Verbindung mit Art. 54 RV. machte schließlich die Legislative und die Spitze der Exekutive zu substantiell gleichförmigen Organen und schaltete auf diese Weise jede Gegensätzlichkeit zwischen ihnen aus.

Die Stellung von Reichstag und Reichsregierung konnte nach dem Sinne der Weimarer Verfassung, die den Parteienstaat sanktionierte, wenn sie auch der Parteien „charakteristischerweise nur mit einer negativen Geste sprödester Abwehr" gedenkt[45]), nur von den Parteien im Sinne einer starken Parteiregierung bestimmt werden. Alle Konstruktionen und Abgrenzungen der verschiedenen Kompetenzbereiche wurden überwuchert durch die von den Parteien eingenommene Schlüsselstellung.

§ 9. Die Auseinandersetzung der Parteien mit der Notwendigkeit der Schaffung einer starken Parteiregierung.

I. Die weitere Untersuchung hat sich mit der Frage zu beschäftigen, wie sich die Parteien zu der Frage der evolutionären Entwicklung im Rahmen des Parteienstaates, die allein mit Hilfe der Parteien stattfinden konnte, gestellt haben. Entscheidend wird sein, ob die Parteien zunächst stabile Regierungen gebildet haben und ob sie in diesen Regierungen die für den Staatsbetrieb notwendigen Maßnahmen, zu deren Erledigung die parlamentarische Beratschlagung ausfiel, getroffen haben.

Kennzeichnend und bedeutsam für das deutsche Parteiwesen ist seine Zersplitterung in mehrere Parteien, das Fehlen einer in ihren wesentlichen Grundzügen allgemein anerkannten Weltanschauung und damit zusammenhängend das stetige Anwachsen derjenigen Parteien, die grundsätzlich die Mitarbeit auf dem Boden des herrschenden parla-

[45]) Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung 1922, S. 64 ff.

mentarischen Systems ablehnen.[1]) Beides, sowohl die Parteizersplitterung als auch die weltanschaulichen Gegensätze müssen für die zu verfolgende Entwicklung von ausschlaggebender Bedeutung sein.

II. In der Art der Handhabung des Weimarer Verfassungsrechtes sind zunächst verschiedene Ansätze zu beobachten, die zu einer Stärkung der Regierung führen konnten und die Aufrechterhaltung solcher Regierungen erleichterten. Diese Erscheinungen verdanken ihre Entstehung der Erkenntnis, daß die Regierung geeignet sein muß, die vom Reichstag nicht wahrgenommenen Aufgaben zu erfüllen und daß eine enge Verbindung der Parteien mit der Regierung notwendig ist.

Wenn die Parteien bestrebt sind, ihre Verbindung zur Regierung möglichst eng zu gestalten, um die Stellung der Regierung zu verstärken, so geht hiermit eine immer weitere Ausschaltung der Parlamentsinstitution parallel. Da das Parlament infolge seiner Demokratisierung nicht mehr fähig ist, Entscheidungen zu fällen, so kann sich die Ausschaltung nur insoweit bemerkbar machen, als die Parteien darauf verzichten, ihre Entscheidungen durch den Reichstag der Regierung zur Kenntnis zu bringen und die Regierung vom Reichstag her zu kontrollieren und in ihrer Bewegungsfreiheit zu hindern. Da die parlamentarische Regierung von den Parlamentsparteien gebildet wird, haben die Parteien keine Veranlassung, das in der Verfassung gemäß Art. 54 RV. vorgesehene Subjektionsverhältnis auszunutzen. Ein Antinomieverhältnis zwischen Reichstag und Reichsregierung besteht infolge der Schlüsselstellung der Parteien nicht mehr. Selbst wenn eine Koalitionspartei zu der Ansicht kommt, daß ihr „Programm" die Handlungen der Regierung nicht mehr genügend beeinflußt und den Sturz der Regierung betreibt, so wird es meistens nicht zu ausdrücklichen Mißtrauensbeschlüssen gemäß Art. 54 RV. kommen. „Die Reichsregierung tritt zurück, wenn die Parteikoalition, auf der sie beruht, auseinandergeht. Kabinettskrisen sind, wie Poetzsch zutreffend bemerkt, in Wahrheit Koalitionskrisen, d. h. Krisen des die regierungsfähige Partei ersetzenden Parteiblocks."[2]) Die Beziehungen der Parteien zur Regierung wickeln sich zum großen Teil außerhalb des Reichstages ab. „Die Regierungsparteien des Reichstages betrachten die Reichsregierung als ihren Ausschuß."[3]) Der Reichstag wird weitgehend ausgeschaltet. Die Regierung ist dasjenige Verfassungsorgan, in dem kraft seiner engen Verbindung mit den Parteien die Entscheidungen gefaßt werden. Soweit die Mitwirkung des Reichstages notwendig ist, um diesen Entscheidungen die verfassungsmäßige äußere Form zu geben, ist sie lediglich eine Formsache ohne materielle Bedeutung. Mit der

[1]) Vgl. Poetzsch-Heffter, Jahrb. d. ö. R. Bd. 21, S. 3.

[2]) C. Schmitt, V. L., S. 344.

[3]) Staedler, Die Versuche zur Vereinfachung der Reichsgesetzgebung, S. 155.

Ausschaltung des Reichstages geht ohne weiteres eine Machterweiterung der Regierung parallel. Die Verlegung der an sich dem Parlament zustehenden Entscheidungen in das Kabinett liegt außerdem durchaus im Parteiinteresse. Eine Koalitionsregierung verlangt von jeder Partei Konzessionen zwecks Schaffung einer Koalitionsgrundlage. Den Parteien ist es unangenehm, von ihnen zugestandene, notwendige Abweichungen von ihrem Parteiprogramm in aller Oeffentlichkeit und Breite im Reichstag zu verteidigen und zu begründen, öffentliche Beschlüsse zu fassen, die ein bewußtes Abweichen von dem theoretischen Parteiprogramm offenbaren. Für derartige Auseinandersetzungen ist das Kabinett der geeignete Platz. Auch ist das Bestehen der Koalition umso gesicherter, je weniger im Reichstag über die Regierungsarbeit verhandelt wird. Die dem Kabinett angehörigen Minister sind viel geeigneter, im Interesse der Koalition und mit Rücksicht auf staatspolitische Erwägungen von ihren Parteigrundsätzen abzuweichen. So liegt bei Bestehen einer Koalitionsmehrheitsregierung die Ausschaltung des Reichstages im Zuge der Entwicklung und trägt zur Erhöhung der Machtstellung der Reichsregierung bei.

Die Aufhebung der unter dem dualistischen System naturgemäß gegebenen Antinomie zwischen Parlament und Regierung, die Vermeidung von ausdrücklichen Mißtrauensbeschlüssen, ganz allgemein eine Ausschaltung der Reichstagsinstitution stellen Ansätze dar zu einer Stärkung der Spitze der Exekutive im Weimarer Verfassungssystem. Angesichts der Aushöhlung des Zentralorgans der Verfassung mußte eine solche Entwicklung stattfinden, wenn nicht der Parteienstaat überhaupt untergehen sollte. An den Parteien lag es, eine solche Entwicklung zu ermöglichen und zu fördern.

Zunächst sind die Parteien imstande, Mehrheitskoalitionsregierungen zu bilden. Es sind dies die ersten Kabinette der Weimarer Koalition.[4]) Da diese Koalitionen auf die Dauer nicht tragbar erscheinen, bemüht man sich um eine Verbreiterung der Koalitionsgrundlage. Die Kabinette der großen Koalition werden gebildet. Entsprechend der engen Verbindung zwischen den Mehrheitsparteien und der Regierung wird der Einfluß der Regierungen immer größer, zumal die Parteien das Bedürfnis haben, den Reichstag möglichst auszuschalten, um sich nicht durch Reichstagsverhandlungen ihren Wählern gegenüber zu sehr zu exponieren.

III. Trotz dieser Ansätze bereiten die deutschen Parteien jedoch der Stärkung der Reichsregierung unüberwindliche Hindernisse. Sie schaffen damit, wenn der Ausdruck gestattet ist, in dem Kräftesystem der Verfassung ein Vakuum. Sie sind nicht in der Lage, die Spannung, die durch die Ohnmacht des Parlaments entstanden ist, durch Stärkung der Regierung auszugleichen.

---

[4]) Vgl. Bühler, RV., S. 178.

Der Parlamentarismus ist auf dem Mehrheitsprinzip[5]) und auf dem Vorhandensein einer gemeinsamen Anschauung in den Grundfragen des politischen Lebens aufgebaut. Vorbedingung zur Erfüllung seiner Aufgaben ist die Fähigkeit zu stabilen Mehrheitsbildungen.

Das deutsche Parteiwesen ist gekennzeichnet durch weitgehende Zersplitterung. Die klaren Verhältnisse, wie sie früher in England mit seinem Zweiparteiensystem herrschten, sind hier nicht gegeben. Die deutsche Parteizersplitterung schließt aber die Fähigkeit zu klaren Mehrheitsbildungen an sich nicht aus. Es ist vielmehr eine zweite Eigenschaft, die den deutschen Parlamentarismus ad absurdum führen muß. Wesentlich für das Funktionieren des Parlamentarismus wie jedes Regierungssystems überhaupt ist das Vorhandensein einer gemeinsamen geistigen, kulturellen und nationalen Grundlage, eine Uebereinstimmung in Kardinalfragen, die zwischen den Parteien bestehen muß. Das Vorhandensein einer solchen bildet die natürliche Schranke für die Anwendung des Majoritätsprinzips.[6]) Dieses Erfordernis ist wesentlich sowohl für das Zweiparteien- als auch das Mehrparteiensystem. Auch beim Zweiparteiensystem muß jede von beiden Parteien zu jeder Zeit zur Führung der Regierung auf der Grundlage der gleichen großen Prinzipien wie ihre Vorgängerin bereit sein.[7]) Ist eine Gleichrichtung in dem eben aufgezeigten Sinne nicht vorhanden, so ist die Herrschaft der jeweiligen Partei gleich einer Vergewaltigung des der anderen Partei angehörenden Volksteils.[8]) Der dem Gedanken des Mehrheitsprinzips zugrunde liegende Kampfgedanke würde hauptsächlich auf dauerndes Ausschließen des Gegners von der Macht gehen, auf Sicherung der durch die Partei verfolgten Interessen.[9])

In Deutschland war die als notwendig erkannte, in ihren wesentlichen Grundzügen allgemein anerkannte Weltanschauung nicht vorhanden. Das deutsche Parteiwesen war vielmehr weltanschaulich außerordentlich zerrissen. „Jede deutsche Partei repräsentiert nur einen Volksteil und zugleich den Willen zur dauernden Unterjochung der Andersgesinnten.“[10])

Wenn der Parlamentarismus auf der Existenz einer gewissen Homogenität des Volkes aufbaut, so hatte der Umsturz des Jahres 1918 nicht die Voraussetzungen zur Herstellung einer solchen Homogenität geschaffen. Der Umsturz zerstörte, baute aber nichts Neues auf. Die Republik von Weimar besaß keine neue Staatsidee.[11])

---

[5]) Koellreutter, Handwörterbuch, S. 387.

[6]) Vgl. Kelsen, Das Problem des Parlamentarismus, S. 36.

[7]) Vgl. Koellreutter, Handwörterbuch, S. 387.

[8]) Vgl. Herrfahrdt, Kabinettsbild, S. 44.

[9]) Vgl. Herrfahrdt, a. a. O. S. 44.

[10]) Vgl. Herrfahrdt, a. a. O. S. 45.

[11]) Scheuner, Arch. d. ö. R. Bd. 24, S. 203.

Mit der Gründung des zweiten Reiches im Jahre 1871 war die große politische Idee der Deutschen im 19. Jahrhundert in Erfüllung gegangen.[12]) Man war nach dem Umsturz zu nichts anderem fähig, als eine Verfassung nach westlich-liberalem Muster zu organisieren zu einer Zeit, als der Liberalismus nichts anderes als eine letzte Scheinblüte erlebte und seine Rolle in Europa schon ausgespielt hatte. Bei der Zerrissenheit der im Jahre 1918 herrschenden Parteien war es unmöglich, daß der neue Staat mit irgend einer politischen Substanz ausgefüllt wurde. Infolge dieser Zerrissenheit konnte auch nur die Schaffung eines parlamentarischen Gesetzgebungsstaates in Frage kommen. Diesem Staate ist eine Verfassung eigen, die sich grundsätzlich auf organisatorische und verfahrensrechtliche Regelungen beschränkt.[13]) In der Weimarer Verfassung wurde das liberalistische Organisationsprinzip der 51 Prozent zur Anwendung gebracht. Die Weimarer Verfassung wurde damit zu einer „absolut bekenntnislosen wertneutralen Verfassung".[14]) Nach Art. 68 RV. werden die Reichsgesetze vom Reichstag beschlossen. Der Begriff des Gesetzes, der Rechtsnorm wird formalisiert. Nicht der Inhalt, allein die äußere Erkenntnisform ist entscheidend. Damit werden Gesetze und Legalität neutralisiert.[13*]) Der Weimarer Staat erhielt durch die Eigenart seiner Organisation die Möglichkeit, durch sein inhaltsleeres Funktionsprinzip[14]), durch die restlose Geltung des Legalitätssystems[15]), sich mit jedem Inhalt zu erfüllen. „Voraussetzungs- und bedingungslos wird alles legal, was im Wege des einfachen oder des verfassungsändernden Gesetzes beschlossen wird und zwar wirklich, wie Anschütz selbst sagt, „alles ohne Unterschied des Inhalts und der politischen Tragweite".[16]) Ein entscheidender politischer Wille existierte im Weimarer Staate nicht. Wenn dieser Staat gleichzeitig auf den Parteien aufbaute, so war es bei dem Mangel von großen in die Zukunft weisenden Zielen kein Wunder, wenn der Staat von den Parteien und sonstigen, nicht offiziell in Erscheinung tretenden Mächten überwuchert und zum Tummelplatz von bloßen Interessenkämpfen gemacht wurde.[17]) Diese Kämpfe konnten hemmungslos im Parlament, der Vertretung der nichtstaatlichen Gesellschaft gegenüber dem inhalts- und blutleeren Staat, ausgetragen werden.[18]) Wenn dieser Staat von vornherein die Möglichkeit der legalen Einführung einer durchaus antiliberalen Staatsform anerkannte, so wirkte er auf die Parteien nicht einigend, sondern wei-

---

[12]) Moeller van den Bruck, S. 3/5.

[13]) Schmitt, Legalität und Legitimität, S. 29.

[13*]) Schmitt, a. a. O. S. 30.

[14]) Walz, Ende der Zwischenverfassung, S. 9.

[15]) Schmitt, a. a. O. S. 7 ff.

[16]) Schmitt, a. a. O. S. 50.

[17]) Scheuner, Arch. d. ö. R. Bd. 24, S. 275.

[18]) Schmitt, Staat, Bewgg., Volk, S. 23.

ter zersetzend und zersplitternd. Dies war um so mehr der Fall, als wir es nicht mit einem „durch natürlichen Bestand und geschichtliches Werden", durch kulturelle und soziale Werte gleichgerichteten Volke zu tun haben.[19]) Auch das Wahlrechtssystem trug schließlich zur weiteren Zersplitterung bei.[20]) Durch den Mangel einer jedem gesunden Staate eigenen Staatsidee[21]) wurden die Parteien gezwungen, diesen Mangel zu ersetzen und selbständig solche Ideen aufzunehmen, um das Staatsgerippe, welches seinem ganzen Wesen nach nur temporäre Bedeutung erlangen konnte, auszufüllen. Wenn der Weimarer Parteienstaat auf eine für das gesamte Volk maßgebliche Staatsidee Verzicht leistete, so erhoben die Parteien folgerichtig den Anspruch auf eine eigene politische Weltanschauung. Die Parteiengegensätze wurden demnach von der Weimarer „Zwischenverfassung"[22]) nur noch gefördert.

Die weltanschaulich und national grundverschiedene Einstellung unserer Parteien, die sich auf keinen gemeinsamen Nenner bringen ließ, in Verbindung mit dem Mehrheitssystem mußte notwendig zur besonderen Heraushebung der Mittelparteien führen.

Die Gestaltung des deutschen Parteiwesens mit seiner Zersplitterung und seiner weltanschaulichen Zerrissenheit führte zu einer praktischen Diskreditierung des Mehrheitsprinzips. Eine stabile Regierung, die auf einer wirklichen Mehrheit im Parlament fußen konnte, erschien unmöglich. Die politische Entwicklung führte von der Weimarer Koalition über die große zunächst zur Koalition der Mitte.[23]) Dem Uebergang von der Weimarer zur großen Koalition liegt die Forderung der „verbreiterten Grundlage" zugrunde. Es ging auf die Dauer nicht an, nur die Interessen einzelner Klassen wahrzunehmen. Der schließliche Bürgerkrieg wäre die Folge gewesen.

Die große Koalition zerschlug sich an der Unfähigkeit der Parteien, mit den von ihnen vertretenen Programmen eine gemeinsame Koalitionsgrundlage zu finden. Schließlich erstand als Verlegenheitslösung in Widerspruch zu dem grundlegenden parlamentarischen Mehrheitsprinzip das Kabinett der Mitte. Seine Existenz beruhte auf der stillschweigenden Duldung der einzelnen unter sich entgegengesetzten Parteien. Diese Duldung und Billigung[24]) konnte sich die Regierung nur erhalten, wenn sie sich bemühte, möglichst wenig anzustoßen und allen wichtigen, konfliktterregenden Entscheidungen auszuweichen.

Ihre Unfähigkeit und weltanschauliche Zerrissenheit hindert die deutschen Parteien, die zu Beginn vorhandenen, eine evolutionäre

---

19) Vgl. Poetzsch-Heffter, Jahrb. d. ö. R. Bd. 21, S. 3.

20) Vgl. Poetzsch-Heffter, a. a. O. S. 74/77.

21) Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 69.

22) Vgl. Walz, Das Ende der Zwischenverfassung.

23) Herrfahrdt, Kabinettsbild., S. 40/41.

24) Schmitt, Verfassungslehre, S. 344.

Entwicklung versprechenden Ansätze auszubauen. Diese Ansätze setzen die Fähigkeit der Parteien, Koalitionsregierungen zu bilden, die sich auf eine klare Mehrheit stützen, voraus. Schon die Kurzlebigkeit der ersten Koalitionsregierungen hatte darauf hingedeutet, daß die Parteien zu dauerhaften Kabinettsbildungen nicht imstande waren. Durch die Bildung der Kabinette der Mitte schließen sich die Parteien von der weiteren Entwicklung aus. Sie können diese Entwicklung nur noch hemmen. Sie sind wohl bereit, die ihnen im Rahmen des demokratisch-parlamentarischen Systems zugewiesene Stellung einzunehmen. Sie nutzen diese Schlüsselstellung aber nur negativ, zur Verfolgung von kleinlichen Eigeninteressen und zur Verhinderung von Entscheidungen aus, die unbedingt durch das Gemeinwohl gefordert werden.

Sobald die Parteien auf positive Arbeit, die sich nur in der Regierung abspielen kann, verzichten, ziehen sie sich in den Reichstag zurück und machen zur Ausübung ihrer negativen Tätigkeit die in der Verfassung festgelegten Formalrechte der Reichstagsinstitution nutzbar.

Die Entwicklung, die an die Demokratisierung des Reichstages anknüpfen muß und auf Stärkung der Regierung abzielt, können sie damit nicht hindern.

§ 10. Die provisorische Ausschaltung der Parteien durch Heranziehung der in der Verfassung enthaltenen Ansätze des Präsidialsystems. Forderung der Abschaffung des Parteienstaates.

Die Minderheitskabinette können auf die Dauer lebenswichtigen, aber auch konfliktterregenden Entscheidungen nicht aus dem Wege gehen. An eine Unterstützung der Mehrheit des Reichstages war dabei nicht zu denken. Es war ganz natürlich, daß die Parteien nicht die Verantwortung für diese Entscheidungen übernehmen wollten. Sie hatten die Bildung einer Mehrheitsregierung gerade aus dem Grunde unterlassen, um der Verantwortung zu entgehen und lediglich eine negative Tätigkeit auszuüben. Sie hofften auf diese Weise der Sympathien ihrer Wähler in verringertem Maße verlustig zu gehen.

Das bereits erwähnte Vakuum im verfassungsdynamischen System war damit eingetreten.

Es ist dargelegt worden, daß die Weimarer Nationalversammlung davon absehen wollte, den Gedanken des „Parlamentsabsolutismus" vollkommen durchzuführen. Aus theoretischen Ueberlegungen, aus Bedenken rechtsstaatlicher und rein demokratischer Natur heraus schaltete man in das Verfassungssystem in Gestalt des Reichspräsidenten und des Wahlvolkes „Gegenkräfte" in das System ein. Man hatte sich niemals vorgestellt, daß dem Reichspräsidenten im Verein mit der Reichsregierung schließlich die Aufgabe zufallen würde, an Stelle des Reichstages, d. h. an Stelle der Parteien, den Staat zu

regieren. Die Weimarer Verfassung ging von der Funktionsfähigkeit der dem Reichstag zugrundeliegenden Parteien aus. Von ihrem Standpunkt mußte daher mit Rücksicht auf die Konzentration der Regierungsmacht im Kabinett „als dem Exekutivausschuß der Parlamentsmehrheit“[1]) die Einsetzung des Reichspräsidenten als Gegenkraft überflüssig und vom parlamentarischen Standpunkt aus „unbedenklich“[1]) sein. Wenn die Parteien i. S. der Weimarer Verfassung ihre Stellung wahrgenommen hätten durch Bildung von starken Parteiregierungen, so wäre die Entwicklung zur rein monistischen Demokratie niemals durch irgendwelche in der Verfassung vorgesehene Gegenkräfte aufgehalten worden. Der Art. 48 RV. hätte niemals eine über seinen ursprünglichen Sinn hinausgehende Bedeutung erlangt. Die Weimarer Verfassung als Grundlage des deutschen Parteienstaates setzte ohne weiteres voraus, daß der politische Kampf der Parteien sich auf einer gemeinsamen Grundlage abspielen würde. Dies ist nämlich die Voraussetzung der Daseinsmöglichkeit des Parteienstaates überhaupt.[2])

Da nun die Parteien vollkommen versagten, war es natürlich, daß die Regierungen versuchten, auch ohne die Parteien positive Entscheidungen zu treffen. Sie suchten Anschluß an den Gegenspieler des Reichstages, an den Reichspräsidenten.

Die in der Verfassung enthaltenen Ansätze des Präsidialsystems werden herangezogen, um den durch die Unfähigkeit des Reichstages bedrohten Staatsbetrieb durch Erweiterung des Kompetenzraumes der Reichsregierung aufrechtzuerhalten. Der Einfluß des Reichspräsidenten auf die Bildung der Reichsregierung erhöht sich, da die Parteiführer nicht mehr fähig sind, ihm eine zu ernennende Koalition zu präsentieren.[3]) Die durch den Ausfall der Mitarbeit des Reichstages herbeigeführte Stockung im Staatsbetrieb mußte ausgeglichen werden. Aus den vom Reichstag geduldeten, aber völlig manövrierunfähigen Kabinetten entstand notgedrungen das Präsidialkabinett, in Frontstellung zum Reichstage hin.[4])

Die als notwendig erkannte Entwicklung konnte nur von außerhalb des Parlamentes stehenden Kräften bewirkt werden.

Sie wird zunächst getragen von dem in der Verfassung vorgesehenen System derjenigen Kräfte, die ursprünglich einen Parlamentsabsolutismus hindern sollten. Die in der Zusammenfassung von Reichspräsident und Reichsregierung liegenden Möglichkeiten werden ausgenutzt.

---

[1]) Lukas, Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung, S. 26.

[2]) Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 148.

[3]) Vgl. Koellreutter, Handwörterbuch, S. 388. Poetzsch-Heffter, Jahrb. d. ö. R. Bd. 21, S. 157/158.

[4]) Poetzsch-Heffter, a. a. O. S. 101/102.

Die Aufrechterhaltung des Staatsbetriebes durch diese Kräfte wird sehr gehindert dadurch, daß Reichspräsident und Reichsregierung in Frontstellung gegenüber dem Reichstage als der Vertretung des deutschen Volkes handeln müssen. Eine stabile Staatsführung kann aber auf die Dauer einer Verankerung im Volke[5]) nicht entbehren. Die Ausnutzung der in der Weimarer Verfassung vorgesehenen Möglichkeit, ohne die Parteien zu regieren, kann daher nur von vorübergehender Bedeutung sein. Die weitere Entwicklung kann nur in einer grundsätzlichen Aufhebung des parlamentarischen Systems und in der Aufhebung der den Parteien zugewiesenen Schlüsselstellung liegen. Der Reichstag muß formell seiner Funktionen entkleidet werden.

§ 11. Die Unfähigkeit des Parlamentarismus zur Integration des staatlichen Lebens. Der Führer- und Volksgemeinschaftsgedanke.

Das Versagen der Parteien, ihre Unfähigkeit, in evolutionärer Entwicklung im Rahmen des parlamentarischen Systems zu einer starken Parteiregierung zu kommen, fördert jene Bewegung, die grundsätzlich den Parlamentarismus als solchen, nicht nur in seinen deutschen Entartungsformen, bekämpft.

Mit der fortschreitenden Demokratisierung sind die Repräsentationsfähigkeit des Parlaments und damit auch seine das Staatsleben integrierenden Fähigkeiten immer mehr verschwunden.

Um die Mitte des 19. Jahrhunderts ist das Parlament mit seinen Redeschlachten die Prägungsstätte der öffentlichen Meinung, wie es im Zeitalter der Reformation die Druck- und Flugschriften gewesen waren. Stenographisch getreu gehen die Reden ins Land[1]) — noch in den neunziger Jahren gab es Zeitungen, die als Beilage den wörtlichen Parlamentsbericht hatten.[2]) „. . . Parlament heißt Redestätte; die Redeschlacht war einst der Brennpunkt des parlamentarischen Lebens, von ihr ging damals mehr als von der Presse, die öffentliche Meinungsbildung aus, was übrigens für England und Frankreich heute in beträchtlichem Maße Geltung hat."[3])

Mit der fortschreitenden Demokratisierung und ihrer allmählichen Auswirkung mußte diese von Hellpach aufgezeigte Funktion entfallen. Diese Funktion der Meinungsbildung konnte im Grunde genommen nur ein auf aristokratischer Grundlage bestehendes diskussionsfähiges Parlament ausüben. Der Glaube an die Methode

---

[5]) Vgl. Brief des Führers an Staatssekretär Meißner vom 21. 11. 1932 nach Poetzsch-Heffter, a. a. O. S. 168.

[1]) Vgl. hierzu Poetzsch-Heffter, a. a. O. S. 84.

[2]) Nach Hellpach, Pol. Progn., S. 146/147.

[3]) Hellpach, Parlamentskrise, S. 14.

des Verhandelns und Beratens, an die Qualität der parlamentarischen Führerauslese und an die politische Gestaltungskraft schwand.[4])

Im repräsentativen Staat kann sich der Einzelne am Staatsleben als aktiver Wähler und als eifriger Zeitungsleser betätigen.[5]) Durch die Wahl beteiligt sich der Staatsbürger an der Formierung des zur Willensbildung bestimmten Organs. Als Zeitungsleser ist er wesentlich passiv. Er nimmt die von anderen Instanzen gefaßten Entscheidungen und die Ueberlegungen, die zu diesen Entscheidungen führten, in sich auf und hält sie auch für seine Person für verbindlich. Im liberal-parlamentarischen Staat nimmt daher der Staatsbürger nicht an der unmittelbaren Integration des Staates teil. Mittelbare Integration, Integration durch Zwischenglieder, die rückwirkend auf das gesamte Volk eine Wertgemeinschaft aus ihm machen, sind das Kennzeichen des repräsentativen bürgerlich-liberalen Staates.

Solange die Zwischenglieder, nämlich die Organe zwischen dem Volk und seiner politischen Führung, der Regierung, in der Lage sind, alle maßgebenden Staatsbürger durch das mittelbare Integrationssystem zu erfassen, ist das reine Funktionieren des repräsentativen Staates nicht in Frage gestellt. Die Zwischenglieder, d. h. das Parlament, sind aber bei fortschreitender Demokratisierung hierzu immer weniger imstande. Der Demokratisierungsprozeß geht nämlich nicht allein auf Heranziehung aller zur Bildung des Parlamentes. Die Grundrichtung dieses Prozesses geht vielmehr auf Beteiligung aller an der unmittelbaren Bildung des Staatswillens. „Alle Demokratie bewegt sich auf ein größtes Ausmaß von Unmittelbarkeit hin; es gehört zum Wesen der Demokratie, immer bestimmter als direkte Demokratie sich auswirken zu wollen".[6]) Dann aber ist mit der Demokratisierung in Deutschland der Wegfall der politischen und sozialen Homogenität der Wahlkörperschaft verknüpft und damit die Diskussionsunfähigkeit des Parlamentes verbunden. Infolge der Entwicklung der modernen Parteien hört es auf, eine repräsentative Körperschaft zu sein. Es erscheint nicht mehr als „Sammelstätte politischer Begabung".[7])

Die mittelbaren Integrationsfaktoren verlieren daher immer mehr ihren dynamischen Charakter und damit gerade das, worin bis dahin ihre integrierende Fähigkeit begründet lag. Das Parlament verliert seine, das Staatsleben darstellende, schöpferische Kraft. Gerade in dem lebendigen Prozeß der Auseinandersetzung, der Formung von Entscheidungen in der öffentlichen Sitzung, lag seine integrierende Fähigkeit. „Heute dagegen glauben die Massen nicht mehr daran, daß mit Hilfe der Methoden der parlamentarischen De-

---

[4]) Scheuner, Arch. d. ö. R. Bd. 24, S. 282; Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 130.

[5]) Smend, Verfassung, S. 41.

[6]) Hellpach, Parlamentskrise, S. 5.

[7]) Scheuner, Arch. d. ö. R. Bd. 24, S. 201.

mokratie, d. h. mit Hilfe wechselseitiger Diskussion, die großen politischen und wirtschaftlichen Gegensätze sich austragen lassen.“[8])

Auch die Verfassung von Weimar selbst tut das ihre, um den neuen parlamentarischen Gesetzgebungsstaat in Mißkredit zu bringen. „Zur Konsequenz des demokratischen Mehrheitsprinzips gehört erstens Jeweiligkeit und zweitens einfache, also 51prozentige Mehrheit.“[9]) Der zweite Hauptteil der Reichsverfassung ist eine „gegenüber dem ersten, einen parlamentarischen Gesetzgebungsstaat organisierenden Hauptteil heterogene, zweite Verfassung“.[9]) Die Sicherungen des Art. 76 RV. vereiteln die Beobachtung des Prinzips der Jeweiligkeit und das im Gesetzgebungsstaat unbedingt notwendige Vertrauen auf den Gesetzgeber wird von Verfassungswegen untergraben.[10]) Die Weimarer Verfassung hat außerdem auch innerhalb ihres ersten Hauptteiles durch Einführung eines Gesetzgebungsverfahrens der unmittelbaren plebiszitären Demokratie zwei Systeme, nämlich das der parlamentarischen Legalität und der plebiszitären Legitimität, nebeneinander gestellt.[11]) Die Weimarer Verfassung ist in sich gespalten. Auf der einen Seite sucht man „den Funktionalismus der jeweiligen Parlamentsmehrheit des parlamentarischen Gesetzgebungsstaates“[12]) durch Art. 76 RV. einzuschränken, auf der anderen Seite wird der Funktionalismus durch Schaffung eines Volksgesetzgebers noch stärker betont.[13]) Dieser Zwiespalt trägt zur Erschwerung der Verfassungskrise bei.

Die Gedanken der Auseinandersetzung und des Kampfes, die Einstellung, die in dem Volksgenossen nur den Gegner sieht und immer nur die Einzelpersönlichkeit für sich betrachtet[14]), ohne zu beachten, daß alle Angehörigen eines Volkes aufeinander angewiesen sind, der Gedanke des Pluralismus[15]) verlieren ihre das Volk erfassende Kraft. Man beginnt zu erkennen, daß der Mensch erst als Glied der Gemeinschaft wertvoll sein kann und daß aus diesem Grunde Hingabe an den Dienst der Gemeinschaft höchste sittliche Pflicht[16]) ist. „In der Gemeinschaft, dem Volke, dem Staate wird gegenüber dem Individuum der höhere Wert gesehen . . .“[17])

Parallel mit dieser Entwicklung läuft die Abkühlung der freiheitlichen Begeisterung[18]) der Menschen im liberalen Sinne. Der

---

[8]) Leibholz, Auflösung, S. 49/50.
[9]) C. Schmitt, Legalität u. Legitimität, S. 41.
[10]) C. Schmitt, a. a. O. S. 47.
[11]) C. Schmitt, a. a. O. S. 62/63.
[12]) C. Schmitt, a. a. O. S. 64.
[13]) C. Schmitt, a. a. O. S. 66.
[14]) Scheuner, Arch. d. ö. R., Bd. 24, S. 271.
[15]) Smend, Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht, S. 17.
[16]) Scheuner, Arch. d. ö. R. Bd. 24, S. 271.
[17]) Scheuner, a. a. O. S. 198.
[18]) Leibholz, S. 50.

liberalen Idee der unabhängigen Lebensgestaltung des Individuums wird die Auffassung entgegengesetzt, daß das politische Wirken des einzelnen sich nur aus seiner volklichen Gliedschaft ergibt.[19]) Der Gesinnungswandel drückt sich in einem neuen Autoritätsbewußtsein und in einer Neufundierung des Prinzips der Autorität aus.[20]) Die neue Staatsautorität „beruht nicht auf Schwätzereien in den Parlamenten oder Landtagen, und nicht auf Gesetzen zu ihrem Schutze oder Gerichtsurteilen zur Abschreckung frecher Leugner derselben usw., sondern auf dem allgemeinen Vertrauen, das der Leitung und Verwaltung eines Gemeinwesens entgegengebracht werden darf und kann".[21])

Die neuen Integrationsfaktoren sind wesentlich statischer Art. Sie leiten ihre lebenspendende Wirkung nicht aus dem Kampf Aller gegen Alle um die Staatsführung, aus der Auseinandersetzung um die Bildung der richtigen Entscheidung ab. Vielmehr hat der Gedanke des Führers, der auf der Grundlage des ihm vom Volk entgegengebrachten Vertrauens seine Entscheidungen allein und autoritär trifft, integrierende Kraft. Der Führer allein gestaltet die Nation als politisches Wesen.[22])

In dem dem Volke verantwortlichen Führertum liegt eine unmittelbar demokratischen Tendenzen Raum gebende Einrichtung verborgen. Aus der Pyramide des repräsentativen Staates: Volk — Parlament — Regierung wird das Zwischenglied herausgenommen und eine unmittelbare Verbindung zwischen dem Führer und dem Volke hergestellt. Dabei hat die Bewegung die Aufgabe, die Fühlung mit dem Volke zu vermitteln.[23]) Der Nationalsozialismus stellt eine veredelte Art der Demokratie dar, in der „kraft Mandat das Volk autoritär regiert wird".[24]) Die Möglichkeit ist nicht mehr gegeben, „durch parlamentarische Zwischenschaltungen den Willen des Volkes nach oben hin zu verfälschen und unfruchtbar zu machen".[25]) Die neue Staatsführung ist nur „besserer Ausdruck des Volkswillens gegenüber dem der überlebten parlamentarischen Demokratie".[26])

---

[19]) Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 100/101.

[20]) Leibholz, S. 60.

[21]) Hitler, Mein Kampf, S. 309.

[22]) Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 83, 85.

[23]) Rede des Führers vom 24. 2. 1934: V. B. Berl. Ausg. A v. 27. 2. 1934.

[24]) Goebbels am 28. 9. 1933 nach Nicolai, S. 37; vgl. auch Scheuner, Arch. d. ö. R. Bd. 24, S. 207.

[25]) Goebbels am 13. Juni 1934 in seiner Warschauer Rede (Rheinisch-Westfälische Zeitung, Nr. 294, 1934).

[26]) Rede des Führers v. 30. 1. 1934 vor dem Reichstag nach Nicolai, S. 19, 20.

III. Hauptteil.

I. Teil.

§ 12. Die Entwicklung des ständisch-dualistischen Staates zur konstitutionellen Monarchie. Begründung der Parlamentssouveränität.

I. Das Weimarer Verfassungsrecht hat sich mit der infolge der Demokratisierung der Parlamente notwendigen Entwicklung nicht in organischer verfassungswandelnder Form auseinandersetzen können. Die deutschen Parteien, die die Träger dieser Entwicklung hätten sein müssen, waren nicht fähig, die ihnen gestellte Aufgabe zu erfüllen.

Die im deutschen Verfassungsrecht bestehende Spannung als Ergebnis des die tatsächliche Entwicklung verneinenden Verhaltens der deutschen Parteien wird umso deutlicher hervortreten, wenn im Verfassungsleben anderer Staaten eine positive Auseinandersetzung der Parteien mit den sich aus der Demokratisierung der Parlamente ergebenden Notwendigkeiten aufgezeigt werden kann.

Eine derartige positive Entwicklung hat das englische Verfassungsrecht durchgemacht. In England ist es daher zu der in Deutschland bestehenden Spannung, die nur außerhalb des Weimarer Verfassungsrechts zu lösen war, in dem Maße nicht gekommen.

Die in England stattgefundene evolutionäre Entwicklung ist im Rahmen und auf der Grundlage einer Untersuchung der allgemeinen Verfassungsgeschichte des englischen Staates, der im Unterschied zu den kontinentalen Staaten einer selbständigen Entwicklung[1]) unterworfen war — vgl. S. 4 —, zu verdeutlichen. Nicht das Statute Book, sondern die Verfassungsgeschichte, der tatsächliche Ablauf der verfassungspolitischen Ereignisse ist die eigentliche Erkenntnisquelle englischer Verfassungseinrichtungen.[2]) Das Verhältnis von Regierung, Parlament und Volk ist nicht das Ergebnis einer umfassenden Verfassungskodifikation. Es ist vielmehr das Resultat einer organischen Entwicklung, die den verschiedenen verfassungswandelnden Kräften Rechnung getragen hat.

Die Wurzeln der heutigen englischen Verfassungseinrichtungen sind zu suchen in den Einrichtungen der von Wilhelm dem Eroberer eingesetzten anglonormannischen Lehnsmonarchie.[3])

---

[1]) Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatsl., S. 145, 153 ff.
[2]) Loewenstein, Verfassungsl. in Großbritannien, S. 196.
[3]) Hübner, Die parl. Reg.-Weise Englands, S. 2.

Sowohl der angelsächsische als auch der normannische König waren bei wichtigen Entscheidungen an die Zustimmung der Großen des Reiches gebunden. Beiden stand eine Ratsversammlung zur Seite, der Witenagemot resp. das Magnum Concilium.[4])

Im 13. Jahrhundert erfuhr dieses Magnum Concilium, welches den Charakter einer Lehnsversammlung hatte[5]), eine bedeutende Umwandlung. Den Anlaß zu dieser Umwandlung gab die Geldnot der englischen Krone ab. Die von den Vasallen kraft ihrer Lehnspflicht geleisteten Abgaben genügten dem König nicht mehr. Die Krone war daher allmählich auf die Leistungen derjenigen Bevölkerungsschichten angewiesen, die bisher im Magnum Concilium keine Vertretung hatten. Die vom Magnum Concilium erteilten Steuerbewilligungen konnten für diese, im Concilium nicht vertretenen Schichten keine Bindung haben.

Man schritt daher zu einer Erweiterung des Conciliums durch Aufnahme von Vertretern des niederen Landadels und der Städte. Die neu hinzugewählten Vertreter der Grafschafts- und Stadtbezirke „verlängerten" das Concilium der Kronvasallen.[6]) Sie wurden Commons, Vertreter der örtlichen communitates genannt.[7]) Da die neu hinzugekommenen Commons, sowohl die Vertreter des Landadels als auch die des Bürgertums, sich den Kronvasallen gegenüber als zusammengehörig fühlten, entwickelte sich aus dem „Parliamentum" [8]) nicht eine Vertretung der verschiedenen Stände, sondern eine Vertretung der Nation als solcher.

„Das englische Parlament wurde nicht zu einer Ständeversammlung des Kontinents mit den üblichen drei Kurien von Klerus, Adel und Bürgerstand, sondern zu einer in lediglich zwei Häuser sich gliedernden Volksvertretung."[9]) Die Commons schlossen sich allmählich zum Unterhaus zusammen, der hohe Adel und die hohen geistlichen Würdenträger blieben im Oberhause vereinigt.

Neben dem einstigen Concilium Magnum hatte der König zur Erledigung der laufenden Staatsgeschäfte von jeher einen engeren Ausschuß berufen, das Concilium Ordinarium. Beide Räte hatten jedoch als zwei verschiedene Erscheinungsformen der einheitlichen zentralen Staatsbehörde gegolten.[10]) Das Verhältnis der beiden Räte mußte sich durch die „Verlängerung" des Conciliums Magnum ändern. Der Charakter des Conciliums Ordinarium als engerer Ausschuß des Conciliums Magnum ging verloren. Ursprünglich blieb es der Entscheidung des Königs vorbehalten, welchen von den

---

[4]) Dibelius I, S. 244.
[5]) Hübner, S. 4.
[6]) Hübner, S. 6.
[7]) Hübner, S. 6.
[8]) Dibelius I, S. 245.
[9]) Hübner, S. 7.
[10]) Hübner, S. 4.

beiden Räten er in Anspruch nehmen wollte. Nunmehr bildete sich eine immer schärfere Kompetenzabgrenzung heraus.

Das Parlament wurde allmählich zu einem dem König gleich- und beigeordneten Gesetzgebungsfaktor, das Concilium Ordinarium in seiner verengerten Form als Privy Council [11]) rückte in die Stellung einer zentralen Verwaltungsbehörde ein entsprechend seiner ursprünglichen Bestimmung zur Erledigung der laufenden Staatsaufgaben.[12])

England hatte auf diese Weise gegen Ende des Mittelalters die Verfassungsform der konstitutionellen Monarchie erreicht. Der die Staatstätigkeiten durch abhängige Behörden ausübende König (King in Council) ist beschränkt durch das Parlament. Die Gesetzgebung wird vom „King in Parliament" ausgeübt.

II. Der von den Tudors und den Stuarts unternommene Versuch, diesen konstitutionellen Staat in einen monarchischen absolutistischen Staat nach kontinentalem Vorbild zu überführen, mißlingt und hat letzten Endes die Umwandlung der konstitutionellen in eine parlamentarische Monarchie zur Folge. Der besondere Charakter des englischen Adels, der seine Verbindung mit dem Bürgertum nicht verliert, ein starkes Selbstbewußtsein des Mittelstandes und Gründe religiöser Natur tragen zu diesem Entwicklungsverlauf bei. Die Krone verlor ihren selbständigen Anteil an der gesetzgebenden Gewalt, das Parlament erhielt das ausschließliche Geldbewilligungsrecht.[13]) Zugleich mit dieser Verfassungswandlung beginnt eine Umwandlung des Verhältnisses von Unterhaus und Oberhaus, welche ihren Abschluß mit der Vetobill des Jahres 1911 findet.[14])

Die „Parlamentssouveränität" ist in Kampfstellung zu zwei verschiedenen Fronten hin errungen worden. Im 17. Jahrhundert waren einmal die absolutistischen Tendenzen der Stuarts, dann aber auch die in der puritanischen Revolution hervortretenden Tendenzen, dem Prinzip der Volkssouveränität verfassungsrechtlichen Ausdruck zu verleihen, zu überwinden. „Die Forderung nach einer höchsten Autorität des Volkes über das Parlament, nach einer verfassungsrechtlichen Unterordnung des Parlaments unter den Willen der allein souveränen Volksgesamtheit, die bedeutsame Ansätze zu ihrer Verwirklichung gezeigt hatte, wurde verworfen."[15]) Sowohl die Rechte der Krone als auch die Rechte des Volkes sollten vom Parlamente absorbiert werden. Die Parlamentssouveränität wurde zur Grundlage des englischen Verfassungsaufbaus. „Sie bildete sowohl den Ausgangspunkt der wissenschaftlich-staatsrechtlichen Betrachtung,

---

[11]) Vgl. Hübner, S. 10.
[12]) Vgl. Hübner, S. 9.
[13]) Vgl. Hübner, S. 13.
[14]) Vgl. Hübner, S. 14.
[15]) Rittersbusch, S. 5.

der dogmatischen Interpretation der englischen Verfassung, als auch das Ziel ihrer politisch-doktrinären Behandlung."[16])

Die Theorie von der Parlamentssouveränität schließt sowohl die Souveränität der Krone als auch die Souveränität des Volkes aus. „Nach englischer Auffassung war und ist das Parlament die zentrale Repräsentation, mittels der die politische Einheit der Gesamtheit dargestellt, ja nach ursprünglicher Auffassung überhaupt erst im Sinne einer Inkorporation durch Repräsentation konstituiert wird."[17]) Ihren Ursprung hat diese Anschauung in der alten ständischen Staatsauffassung. Nach dieser Auffassung machen die Stände die politische Einheit des Volkes unmöglich. Erst in der Vertretung der Stände findet die Einschmelzung der ständischen Vielheit zur politischen Einheit des Volkes statt. In England findet die Entwicklung vom dualistischen Ständestaat zum monistisch-monarchischen Staat nicht mit der Ueberwindung der Stände im monarchischen Absolutismus ihren Abschluß, vielmehr endet sie mit der Begründung der Parlamentssouveränität, aufgebaut auf dem Einbau der Stände in den Staat. Aus dem ständischen dualistischen entwickelt sich unmittelbar der konstitutionelle Staat.

Die Niederlage der Krone hat die absolute Herrschaft der Aristokratie im Rahmen der Parlamentssouveränität zur Folge und läßt als notwendige Folge den Typ der parlamentarischen Regierung entstehen.

Zunächst versucht der entmachtete König das Parlament durch eine ihm ergebene Regierung durch Korruption zu beherrschen. Im Jahre 1742 jedoch tritt Robert Walpole zurück auf Grund eines Mißtrauensvotums des Parlamentes. „Von diesem Zeitpunkt ab finden wir im Prinzip in regelmäßiger Geltung den das parlamentarische Prinzip tragenden Grundsatz, daß der König nur mit solchen Ministern regieren kann, die eine Mehrheit im Parlament haben."[18]) William Pitt, der Nachfolger Robert Walpoles, wird bereits als Führer einer festen parlamentarischen Mehrheit berufen. Die Tatsache, daß die Ueberwindung der Krone allein der Aristokratie zum Nutzen gereicht hat, da nur diese in dem nunmehr souveränen Parlament vertreten ist, ermöglicht eine vollkommene Harmonie zwischen Parlament, Ministerium und Krone. Grundlegende Antinomien, wie sie mit der Einrichtung des Parlamentes auf dem Kontinent verbunden sind, sind nicht vorhanden. Das englische Parlament ist eben nicht der Exponent des Prinzips der Volkssouveränität. „Ein schwerer und dauernder Konflikt zwischen den Kammern, dem Ministerium und dem Monarchen ist unmöglich."[19])

Die Tatsache, daß nach 1688 eine bestimmte Volksschicht, näm-

[16]) Rittersbusch, S. 5/6.
[17]) Rittersbusch, S. 12.
[18]) Scherer, S. 19.
[19]) Redslob, Die parl. Reg., S. 11.

lich die besitzende Klasse[20]), zur Herrschaft kommt[21]), beeinflußt sehr bedeutsam die Entwicklung des englischen Parteiwesens. Die sehr starke Homogenität und Uniformität des Wahlkörpers läßt zwei Parteien entstehen, für die es in Grundfragen keine Meinungsverschiedenheiten gibt, die sogar in der Aufrechterhaltung der adligen Standesvorrechte einig sein mußten.[22]) Weder die Whigs noch die Tories verfolgten größere parteigebundene Ziele. Die Whigs waren nach 1688 im Besitze der Macht. Sie waren trotz ihres fortschrittlichen Charakters mit dem status quo zufrieden.[23]) Die Tories söhnten sich schnell mit dem neuen System aus und gaben den Gedanken der Wiedereinsetzung der Stuarts auf.[24]) Die Tatsache, daß die Wurzeln des englischen Parteiwesens auf eine Zeit zurückgehen, in der das englische Parlament souverän im Zentrum des Verfassungssystems stand, dabei aber nur die Vertretung eines verschwindend kleinen Teiles des Volkes war, ist außerordentlich bedeutsam für die Entwicklung der englischen Parteien gewesen. Die Zeit des antidemokratischen, aristokratischen Parlamentarismus in England war geeignet, den englischen Parteien eine gemeinsame Grundlage zu geben. Da nur eine bestimmte, engbegrenzte Volksschicht im Parlament vertreten war, konnten die Parteien auch nur in konkreten Zielen sekundärer Bedeutung voneinander abweichen, unterschiedliche, unüberbrückbare Kluften aufreißende politische Ideologien konnten nicht entstehen. Da das parlamentarische System gerade auf der Ansicht beruht, daß sich politische Meinungsverschiedenheiten im Wege der Diskussion aus dem Wege räumen lassen, so geben die englischen Parteien eine geeignete Grundlage für das Funktionieren dieses parlamentarischen Systems ab.

Das Funktionieren des aristokratisch-parlamentarischen Systems, möglich gemacht durch die im weitesten Umfange vorhandene gemeinsame Grundlage, wird zu einem guten Vorbild für das sich allmählich entwickelnde demokratisch-parlamentarische System. Nur dort, wo die politische Praxis die fundamentale logische Antinomie zwischen den Begriffen „Volk" und „Partei" aufhebt, wo sich ein Volksteil einfach dem Ganzen substituiert, kann das parlamentarische Prinzip mühelos funktionieren.[25]) Die zur Zeit des aristokratischen Parlamentarismus entstandenen beiden Parteien sind geeignet, die infolge der später eintretenden Demokratisierung allmählich hinzutretenden weiteren Volksschichten um sich zu vereinigen und durch Wahrung der gemeinsamen Front in Grundfragen den weiteren glatten Verlauf des Substitutionsprozesses zu gewährleisten.

---

[20]) Koellreutter, Grundriß d. Allg. Staatsl., S. 145.
[21]) Redslob, Die parl. Reg., S. 10.
[22]) Vgl. Dibelius I, S. 216.
[23]) Vgl. Dibelius I, S. 216.
[24]) Dibelius I, S. 222.
[25]) Vgl. Rohden, S. 449.

§ 13. Das Prinzip der Volkssouveränität im Kampf mit dem Prinzip der Parlamentssouveränität.

I. Während des bisher betrachteten Zeitabschnittes von 1688 bis 1832 bestand die Souveränität des Parlamentes sowohl juristisch als auch politisch. Die Vorherrschaft des Adels, die in der Souveränität des Parlamentes ihren Ausdruck fand, war das Ergebnis der glorreichen Revolution des Jahres 1688.

Es lag im Rahmen der natürlichen Entwicklung, daß der durch das Parlament herbeigeführte monistische Aufbau des Staates Rückwirkungen ausübte auf die Wählerschaft und weiterhin auf das gesamte Volk, das ja nach der herrschenden Theorie der Parlamentssouveränität erst in der Parlamentsvertretung zur Einheit wurde.

Der Grundsatz der Souveränität des Parlamentes wurde zunächst weiter gefestigt durch die Ausgestaltung des Verhältnisses der gewählten Repräsentanten zur Wahlkörperschaft[1]) Aus den Delegierten der einzelnen Korporationen wurden allmählich Repräsentanten des Gesamtterritoriums, unabhängig von irgendwelchen Weisungen der Wahlkörperschaften. Je mehr die Commons sich als Einheit fühlten, als ein Organ, umsomehr mußte der Zusammenhang der einzelnen Delegierten mit ihren Wahlkorporationen verloren gehen und die Unabhängigkeit des Parlaments gefestigt werden. So konnte Blackstone als der große Theoretiker der Parlamentssouveränität aussprechen: „And every member, though chosen by one particular district, when elected and returned serves for the whole realm . . . And therefore he is not bound, like a deputy in the united provinces, to consult with, or take the advice of his constituents upon any particular point, unless he himself thinks it proper or prudent so to do".[2]) Das Unterhaus erscheint nunmehr als Repräsentation des Gesamtterritoriums. Der Charakter des Parlaments als Repräsentant der gesamten Nation und nicht der einzelnen Stände, die Eigenschaft des Parlamentsmitgliedes als Repräsentant des Gesamtterritoriums läßt den Begriff des einheitlichen Staatsvolkes entstehen. Dieser Begriff ist ferner mit dem Aufkommen des naturrechtlichen Individualismus, mit der Ueberwindung korporativer Vorstellungen verknüpft. Mit der Ueberwindung ständischer Anschauungen und der Bildung des Rechtsbegriffes des Staatsvolkes hatte die oben aufgezeigte Rechtfertigung der Souveränität des Parlamentes ihren Sinn verloren. Man hatte ursprünglich gesagt, daß erst in der Repräsentation im Parlament die politische Einheit entstehen könne und daß diese erst im Parlament entstehende Einheit eben der Ausgangspunkt aller Macht sein müsse. Mit der politischen Einheit des Volkes, deren Existenz vorher eben

[1]) Vgl. Rittersbusch, S. 13.

[2]) Blackstone, Commentaries I, S. 172, nach Rittersbusch, S. 16.

geleugnet wurde, ist diese Begründung der Souveränität des Parlamentes nicht mehr überzeugend.

Diejenige Theorie, die trotz der Existenz des Staatsvolkes die Souveränität des Parlamentes zu begründen unternimmt, ist nicht mehr von irgendwelcher Gestaltungskraft. Sie ist rein defensiv, sie verteidigt die Souveränität des Parlamentes, welches politisch allein der Repräsentant der Aristokratie ist und versucht, seine Herrschaft gegenüber den im Parlament nicht vertretenen Volksschichten zu sichern.[3]) Man erklärt es nunmehr mit dem Gedanken der Repräsentation für unvereinbar, daß die Vertretenen Rechte neben ihren Vertretern inne haben. Man knüpft an den oben bereits aufgezeigten Gedanken an, daß die Repräsentanten des Gesamtterritoriums absolut und selbständig repräsentieren. Die Repräsentation müsse absorptiv sein: „Die Rechte der Wählerschaft können daher nur durch Repräsentation mittelbar verwirklicht werden, aber ihr selbst verbleibt keine primäre Willenskompetenz neben der Repräsentation oder die Möglichkeit ihrer eigenhändigen, unmittelbaren Realisierung."[4]) Die Theorie der absorptiven Repräsentation entspringt dem Machtwillen der englischen Aristokratie.

Die Souveränität des Volkes ist nach Locke ausgeschlossen, weil das Volk keinen Willen hat. Der Volkswille kann nicht zur obersten Entscheidungsinstanz der Verfassung gemacht werden.[5]) Der Wille des Volkes kann sich äußern allein durch die gewählte „Volksvertretung". Blackstone verneint die Souveränität des Volkes aus positiv-rechtlichen Erwägungen: „So long therefore as the english constitution lasts, we may venture to affirm, that the power of parliament is absolute and without control".[6]) Auch nach Milton und Sidney ist das Volk eine handlungsunfähige Person.[7])

Das Volk erscheint bei einigen Schriftstellern aber doch schon als der Souverän, der seine ihm immanente Macht an das Parlament weitergibt. Die Gewalt, die das Parlament ausübt, ist nach Algernoon Sidney radikal und ursprünglich beim Volk, von dem die Repräsentation ihren Willen ableitet.[8]) In der Theorie der absoluten und souveränen Repräsentation ist ein Widerspruch enthalten: „Etwas repräsentieren kann keinesfalls bedeuten, es durch Repräsentation in seiner Realität und Existenz zu negieren."[9]) Mit der Annahme des Gedankens der Repräsentation des Volkes hat die Theorie auch den Gedanken der Volkssouveränität im Grunde ange-

---

[3]) Vgl. Rittersbusch, S. 40, 41.
[4]) Rittersbusch, S. 18.
[5]) Rittersbusch, S. 25.
[6]) Blackstone, Commentaries I, 174 nach Rittersbusch, S. 29.
[7]) Rittersbusch, S. 28, 32.
[8]) Rittersbusch, S. 31.
[9]) Rittersbusch, S. 32.

nommen. Das Volk wird im Innersten als Gläubiger des Parlamentes angesehen. Zwischen Parlament und Volk besteht auch nach der absorptiven Repräsentationstheorie ein Trust-Verhältnis.[10]) Daß man sich hütet, das Parlament aus der Souveränität des Volkes abzuleiten, ist im Grunde genommen belanglos und nur aus politischen Erwägungen zu erklären. Jedenfalls ist es bis zur Anerkennung der Volkssouveränität nur noch ein kleiner Schritt, der auch in der herrschenden Theorie bereits vorgezeichnet ist.

II. Die Tatsache, daß im Unterhaus nur eine sehr beschränkte Volksschicht vertreten war, — „von den 658 Mitgliedern, die das Unterhaus damals zählte, verdankten nach mäßiger Schätzung 424 ihren Eintritt der unmittelbaren Ernennung oder der beinahe gleichwertigen Empfehlung der Regierung und einiger hundert Patronatsherren"[11]), — hatte gerade zur Folge, das Staatsvolk politisch zu einem selbständigen Willensfaktor zu machen. Die Theorie von der absorptiven Repräsentation würde politisch länger Geltung gehabt haben, wenn weiteste Volksschichten im Parlament vertreten gewesen wären, den demokratisierenden Tendenzen also auf diese Weise Genüge getan worden wäre.

Schon frühzeitig wird die öffentliche Meinung, der Wille des Volkes dem Absolutismus des Parlamentes entgegengestellt. So gelingt Wilhelm von Oranien die Unterwerfung des Parlamentes im Bunde mit der Wählerschaft. In den zwischen Krone und Parlament schwebenden Verfassungsstreit griff die öffentliche Meinung, mobil gemacht vor allen Dingen durch Defoe, ein.[12]) Das Memorial, welches Defoe als Sprachrohr der öffentlichen Meinung dem Parlament überreichte, trug die Unterschrift: „**Our name is Legion and we are many**."[13]) Auch unter Georg III., der nach der absoluten Parlamentsherrschaft unter Georg I. und Georg II. wieder den Versuch machte, den Einfluß der Krone zu stärken, fanden sich Krone und Volk zusammen, um Maßnahmen gegen den anfänglichen Willen des Parlamentes durchzusetzen. So verfügte das Koalitionsministerium unter Fox über eine große Mehrheit im Parlament. Fox war aber außerordentlich unpopulär.[14]) Die Krone benutzte diesen Gegensatz zwischen Parlament und Volk und berief Pitt als Premierminister, dem es auch gelang, das Parlament unter dem Drucke der öffentlichen Meinung zu veranlassen, seine Stellungnahme ihm gegenüber zu revidieren. Als das Parlament schließlich aufgelöst wurde, führten die Neuwahlen zu einer glänzenden Bestätigung der von Georg III. und Pitt verfolgten Po-

[10]) Rittersbusch, S. 32/33.

[11]) Die Entstehung des Weltstaatensystems: Felix Salomon: Geschichte der angelsächsischen Staaten, Propyläenweltgesch. Bd. 9, S. 18.

[12]) Rittersbusch, S. 50.

[13]) Rittersbusch, S. 52.

[14]) Sidney Low, The British Constitution, S. 58.

litik.[15]) Das Volk hatte also den Konflikt zwischen Parlament und Regierung entschieden. Zunächst zwar konnte es diese Entscheidungsgewalt nur in sehr beschränktem Umfange ausüben, hauptsächlich durch Bearbeitung der einzelnen Abgeordneten oder durch Ueberredung des Königs gelang es ihm, das Parlament aufzulösen.[16])

III. Die immer stärkere Anerkennung des Prinzips der Volkssouveränität macht sich endlich bemerkbar durch die beginnende allmähliche Erweiterung der Wahlkörperschaft.

Die französische Julirevolution des Jahres 1830 begründete in Europa das bürgerliche Zeitalter. In England kam Wilhelm IV., der englische Bürgerkönig, zur Regierung. Am 4. Juni 1832 kam die Reformakte für England zustande, welche die Wahlkörperschaft durch Hereinnahme weiter Kreise der städtischen Bevölkerung erweiterte.

Die Stellung des Parlaments wird durch die Wahlreform des Jahres 1832 zunächst wieder gefestigt. Das Parlament hatte durch die Erweiterung der Wahlkörperschaft an Autorität gewonnen; der Volkswille mußte daneben an Bedeutung verlieren, da das Parlament eine getreue Widerspiegelung dieses Volkswillens zu verbürgen schien. „The great political result of the revolution (of 1832), was that the people, the state, became organized in the House of Commons."[17]) Dem König war es nicht mehr möglich, eine Regierung entgegen dem Willen des Parlamentes im Amte zu halten, um nachher bei den Neuwahlen doch eine seine Politik bestätigende Mehrheit zu finden.[18]) Die Krone mußte sich dem Absolutismus des Parlamentes unterwerfen. Typisch in dieser Beziehung ist die „bedchamber question", die anläßlich des Rücktritts des Whig-Kabinetts unter Melbourne entstand. Viktoria muß in dieser Frage nachgeben und ihre Hofdamen den Kreisen der jeweils herrschenden Partei entnehmen.[19])

Die Zurückdrängung des Volkes hinter das Parlament als Folge der Wahlreform von 1832 ist aber nur von kurzer Dauer. Die Reform kann nur für kurze Zeit als Ventil für die dem Volke innewohnenden Kräfte dienen. Die Reform von 1832 liegt im Zuge der allgemeinen Demokratisierung und kann ihren Abschluß erst in der Einführung des allgemeinen Wahlrechts und der restlosen politischen Geltung des Prinzips der Volkssouveränität finden.

Diese Demokratisierung geht in England allmählich vor sich. Eine revolutionäre Entwicklung erübrigt sich infolge der aufgezeig-

---

[15]) Redslob, S. 17.

[16]) Vgl. Redslob, S. 17—20.

[17]) Burgeß, Political Science and comparative constitution at law, 1890, Vol. I p. 95 nach Redslob, Die parl. Reg., S. 24, Note 1.

[18]) Vgl. Redslob, S. 24.

[19]) Redslob, S. 24, 25; Lytton Strachey, Queen Victoria, S. 82—84, 112—113.

ten organischen Umwandlung des englischen Feudal- und Lehnsstaates über einen Ständestaat in einen repräsentativ-monistischen Staat. Mit dem Bestehen des auf aristokratischer Grundlage aufgebauten Parlamentes des Jahres 1688 ist die Möglichkeit gegeben, das Prinzip der Volkssouveränität, die Demokratie, die unmittelbare Volksherrschaft, Begriffe, die vom Kontinent her nach England dringen, ohne größere revolutionäre Erschütterungen und ohne Vernichtung der bestehenden Grundeinrichtungen allmählich in das englische Verfassungssystem einzubauen. England hat nicht die Periode des kontinentalen monarchischen Absolutismus kennen gelernt, da es mit Hilfe seines Parlamentes zu einer Einschmelzung der auseinanderstrebenden Kräfte gelangt ist. Der Kontinent hatte zur Begründung des modernen Staatsbegriffs, der Einheit der Staatsgewalt, einer absolutistischen Gewaltkur bedurft. Die Ablösung des Absolutismus durch andere politische Prinzipien führte naturgemäß zu großen Erschütterungen. — So ist die Entwicklung des englischen Ständestaates in einen konstitutionellen, dann parlamentarischen Staat bedeutsam für die gesamte fernere Entwicklung gewesen. Die ursprüngliche Ständeversammlung wird nicht, wie auf dem Kontinent, als dem modernen Staat feindlich, vernichtet, vielmehr wird gerade sie zu dem Schmelztiegel der auseinanderstrebenden ständischen Kräfte. Im aristokratischen Parlament bildet sich das Zweiparteiensystem aus. Das Prinzip der Volkssouveränität, das Prinzip der Demokratie kann sich zu seiner allmählichen Durchsetzung der vorhandenen aristokratischen Parlamentsinstitution bedienen. Es ist dem Engländer eigentümlich, notwendige Veränderungen möglichst mit Hilfe der schon bestehenden Einrichtungen vorzunehmen. Die äußeren Formen der alten Einrichtungen bleiben bestehen, der Inhalt wird umgewandelt.

Die weitere Demokratisierung des Parlamentes wird gekennzeichnet durch mehrere Wahlgesetze, die die Wahlkörperschaft immer mehr verbreitern. Der „Conservative Act"[20]) vom Jahre 1867 verlieh dem kleineren städtischen Mittelstande das Wahlrecht, das dritte Wahlgesetz von 1884 fügte auch einen großen Teil der Industrie- und Landarbeiter in die Wahlkörperschaft ein.[21]) Der Demokratisierungsprozeß wurde durch den Weltkrieg gefördert und mit den Wahlgesetzen der Jahre 1918 und 1928 zu Ende geführt. Das Gesetz von 1918 hatte allen Frauen über 30 Jahre das Wahlrecht gegeben, das Gesetz aus dem Jahre 1928 setzte das wahlfähige Alter der Frauen auf 21 Jahre herunter.[22]) Nunmehr herrscht allgemeines Wahlrecht. Der Grundsatz des gleichen Wahlrechts ist noch nicht

---

[20]) Vgl. Low, the British Const., S. 67.

[21]) Dibelius I, S. 247.

[22]) Vgl.: Die Entstehung des Weltstaatensystems: Felix Salomon, Geschichte der angelsächsischen Staaten, Propyläenweltgeschichte, S. 98, 109.

vollständig durchgeführt. Das Pluralrecht besteht in geringem Umfange weiter.[23])

II. Teil.

§ 14. Die Entwicklung zum Parteienstaat.

I. Die fortschreitende Demokratisierung des Parlamentes löst auch in England bedeutsame Folgen aus. Darin besteht gerade das Gemeinsame zwischen England und Deutschland: Beide hatten sich mit den Folgen der konsequenten Durchführung des demokratischen Gedankens auseinanderzusetzen. In England führt die Demokratisierung zu einer Aushöhlung des Parlamentes, in Deutschland kommt das Parlament in demokratisierter Form zur Welt und ist also in einem gewissen Sinne als Institution tot geboren.

In England hat der Parlamentarismus im eigentlichen Sinne, die Beeinflussung des Gegners durch Diskussion, geherrscht. Der Parlamentsbetrieb funktionierte, da auch die Parteien wahrhaft parlamentarische Parteien waren mit einer gemeinsamen Grundlage. Mit der Aushöhlung des Parlamentes infolge Ausschaltung der Diskussion in ihrem bisherigen Umfange war es in England ebenso wie in Deutschland Sache der Parteien, über die zukünftige Entwicklung der Verfassung zu entscheiden.

Zur Zeit des bürgerlichen Parlamentarismus war das Parlament als Institution lebendig. Die parlamentarischen Parteien gefährdeten mit ihrer lockeren Organisation den parlamentarischen Betrieb im klassisch-liberalen Sinne nicht.

Die fortschreitende Demokratisierung hatte eine allmähliche Umwandlung dieser Parteien zur Folge. Die neuen Wähler, im Jahre 1867 waren eine Million, im Jahre 1884 2 weitere Millionen hinzugekommen, mußten von den bestehenden Parteien aufgesogen werden. Da bei den neuen Wählern keine bestimmte politische Tradition, kein gemeinsames politisches Lebensideal vorhanden war, jeder einzelne vielmehr dazu neigte, seine Stellungnahme von irgendwelchen äußeren Beeinflussungen abhängig zu machen, mußten die Parteien, um im Konkurrenzkampfe bestehen zu können, eine straffe, bis in die kleinsten Zellen durchgearbeitete Parteiorganisation schaffen. Die einmal gewonnenen Mitglieder waren in Verbindung mit der Partei zu halten und durch Parteiveranstaltungen neue Wähler und Mitglieder zu werben. Die organisatorische Umwandlung der Parteien zur Massenpartei hielt Schritt mit der allmählichen Demokratisierung im 19. Jahrhundert. Vor dem Jahre 1832 hatte als dauerndes Organ der Parteiregierung nur das Parliamentary- oder Patronage-Secretary und der Chief-Government Whip bestanden; ersteres war bestimmt, die einzelnen Abgeordneten anzuwerben, letzterer hatte das parlamentarische Gebaren der Ab-

[23]) Dibelius I, S. 249.

geordneten zu überwachen.[1]) Als 1832 weitere 500 000 Wähler hinzukamen, wird zum erstenmal eine außerparlamentarische Organisation ins Leben gerufen, allerdings mit sehr beschränktem Aufgabenkreis. Da die neuen Wähler durchweg zu den intelligenten Schichten gehören, ist es nur erforderlich, Vereine zu gründen, die für ihre Eintragung in die Wählerlisten Sorge tragen.[1]) Nach den nächsten Wahlreformen genügen diese „Registration Societies" nicht mehr. „Es müssen starke Organisationen geschaffen werden, die die Wähler zusammenfassen, mit allen Mitteln um neue werben, ihnen den Schein der Selbständigkeit lassen, in Wirklichkeit den Befehlen der Führer unterwerfen."[2]) Solche örtlichen Parteiorganisationen werden „Caucus" genannt. In der liberalen Partei schließen diese sich im Jahre 1882 zu der „National Liberal Federation"[2]) zusammen. Innerhalb der Partei ist auf diese Weise eine doppelte Organisation entstanden: das Central Office mit dem Patronage Secretary und dem Chief Whip und die National Liberal Federation als die Vereinigung der lokalen Caucus stehen sich gegenüber und drängen zu einer Entscheidung, da eine Gleichordnung praktisch nicht durchführbar ist. Es erfolgt eine Einigung zwischen den beiden Organisationen. Der gemeinsame Geschäftsführer untersteht dem Ministerpräsidenten.[3])

Die Demokratisierung hat in England die Entwicklung zum Parteienstaat zur Folge gehabt. Die englische gleicht also insoweit der deutschen Entwicklung. Mit der Entwicklung zum Parteienstaat ist auch in England der Bedeutungswandel der Parlamentsinstitution verknüpft. Die straffe Parteiorganisation nimmt ihr diejenige Eigenschaft, die ihr Grundwesen ausmacht, nämlich die Fähigkeit der Diskussion.

Die Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten, seine Fähigkeit zur freien Diskussion und seine selbständige Entscheidungskraft sind dahin. Seitdem die lokalen Caucus die Aufstellung der einzelnen Abgeordneten übernommen haben, sinken die Abgeordneten allmählich zu Delegierten ihrer Wahlkreise herab. Die Partei hat Mittel genug in Händen, um den Abgeordneten sich botmäßig zu halten. Der Abgeordnete muß seinen Wählern jederzeit Rede und Antwort stehen. Mit dem Herabsinken des Abgeordneten zum Delegierten seines Wahlkreises ist noch eine andere Wirkung verknüpft. Der Parteiführer, also entweder der Regierungschef oder der Oppositionsführer, hat sich turmhoch über ihn erhoben. Ihm ist die Demokratisierung zustatten gekommen und hat seine Stellung verbessert, dem Abgeordneten hat sie geschadet. Der einfache Abgeordnete ist zum Gefolgsmann des Parteileiters geworden.

[1]) Hasbach, Kab. Reg., S. 108/109.
[2]) Hasbach, a. a. O. S. 109.
[3]) Vgl. Hasbach, a. a. O. S. 110/111.

II. Mit der Aushöhlung der Parlamentsinstitution in England fällt auch hier den Parteien die Aufgabe zu, den erforderlichen Ausgleich durch Bildung einer starken Parteiregierung zu schaffen. Die starke Regierung muß sich auch hier dem Sinne der Verfassung nach aus der substantiellen Gleichförmigkeit von Regierung und Parlamentsmehrheit ergeben.

Die beiden klassischen englischen Parteien sind im diametralen Gegensatz zu den deutschen Parteien mit allen Eigenschaften ausgestattet, die zur Lösung der ihnen obliegenden Aufgabe notwendig sind. Die verfassungsgeschichtliche Vergangenheit und Tradition brachte es mit sich, daß die Parteien eine gemeinsame Weltanschauung in Grundfragen besaßen. „Die Liberalen und die Konservativen unterschieden sich nicht in ihrer politischen Grundhaltung.“[4]) Damit ist an sich die Voraussetzung für die Bildung einer starken und einflußreichen Parteiregierung erfüllt. In England kommen noch zwei weitere Momente hinzu, die die englischen Parteien zur Förderung der im Parteienstaat notwendigen Entwicklung besonders geeignet machen. Einmal herrschte zu jener Zeit, als sich die Folgen der Entwicklung zum Parteienstaat auswirkten, das Zweiparteiensystem. Die zu bildende Parteiregierung mußte also eine Einparteiregierung sein. Die Schwierigkeiten der Regierungsbildung, die schon bei Vorhandensein mehrerer Parteien mit Einigkeit in Grundfragen nicht allzu groß sind, sind beim Zweiparteiensystem gleich Null. Ferner ist die schließliche Parteistruktur geeignet, eine starke Regierung zu ermöglichen. Man erkennt in den Parteien recht schnell, daß die von den Caucusvereinigungen aufgestellten Parteiprogramme zu großen Hindernissen in der praktischen Politik werden und daß es nicht angängig ist, das Ministerium mit gebundener Marschroute regieren zu lassen. Der Parteiführer wird daher an die Caucus und damit an die von diesen aufgestellten Parteiprogramme nicht gebunden. Die Parteien ermöglichen auf diese Weise die Bildung einer Regierung, die ihrem Träger, der parlamentarischen Mehrheitspartei, nur dadurch verbunden ist, daß der Parteiführer zugleich der Regierungsführer ist. Andere von der Partei ausgehenden Einflüsse werden ausgeschaltet. Dem Regierungsführer steht eine gehorsame Parteiarmee zur Verfügung.[5])

Die englischen Parteien haben die infolge der Umwandlung zum Parteienstaat notwendig werdende Entwicklung getragen. Dem demokratisierten Parlament, unfähig zur Diskussion im klassisch-liberalen Sinne, tritt eine starke von den Parteien getragene Regierung gegenüber. Die stattgefundene Entwicklung läßt sich so umschreiben, „daß an Stelle der parlamentarischen eine Kabinettsregierung getreten ist, welche, zwar formell wie früher aus dem Parlament hervorgehend, dessen ganze reale Macht an sich gezogen

[4]) Koellreutter, Der deutsche Führerstaat, S. 15.
[5]) Hasbach, Parl. Kabinettsregierung, S 110.

hat".[6]) Die Voraussetzungen zu dieser Entwicklung liegen in der englischen Verfassungsgeschichte begründet. Es ist dargelegt worden, daß das englische Parlament unmittelbar aus der Ständeversammlung entstanden ist und daß nur ein ganz begrenzter Volksteil in ihm vertreten war. Dieser begrenzte Volksteil war notwendig sozial und politisch homogen. Diese Homogenität teilte sich den beiden Parteien, in die die damalige Wahlkörperschaft zerfiel, mit. Anlaß zu einer Parteizersplitterung war nicht gegeben. Die spätere straffe Organisation der Parteien bewirkte eine überragende Stellung des Parteiführers. Sie wirkte sich nicht in einer steigenden Bedeutung des Parteiprogramms aus. Anlaß zu einer stärkeren Betonung des Programms bestand auf Grund der geschichtlichen Entwicklung nicht. Die allmähliche Demokratisierung, die der allmählich wachsenden Bedeutung des Volkes in dem zunächst parlaments- und nicht volkssouveränen Staat entspricht, versetzt die alten klassischen Parteien in die Lage, weiterhin die erweiterte Wahlkörperschaft zu erfassen und sie politisch zu erziehen. Die Parteien haben sich zu Massenparteien entwickelt, ohne die Homogenität zu verlieren und ohne die Politik von Parteiprogrammen abhängig zu machen.

Die deutschen parlamentarischen Parteien waren zur Erfüllung ihrer Aufgabe nicht fähig, da Deutschland die Periode des klassischen, und zwar die des aristokratischen und des middle-class-Parlamentarismus in seiner Verfassungsgeschichte nicht aufweist.[7]) In England hat sich der Parlamentarismus organisch aus dem ständischen Staat heraus entwickelt. Der klassische Parlamentarismus konnte hier Wirklichkeit werden. In Deutschland entstand der Parlamentarismus auf der Basis des Prinzips der Volkssouveränität. Er wurde erst dann Wirklichkeit, als die mit der Durchsetzung der Volkssouveränität notwendig parallel laufende und den klassischen Parlamentarismus illusorisch machende Demokratisierung bereits ihren Abschluß erfahren hatte. Als im Norddeutschen Bund im Jahre 1867 das demokratischste aller Wahlrechte eingeführt wurde, hatte Deutschland noch keine parlamentarische Erfahrung, etwa vermittelt durch die Periode des „middle-class-parliamentarism" hinter sich. Es kam die im Verhältnis zu anderen Parlamenten geringe Bedeutung des Reichstags hinzu, die dem Charakter der deutschen Parteien schädlich war und die Gegensätze im Volke vertiefte. „Denn darauf, ob große Probleme in einem Parlament nicht nur beredet, sondern maßgeblich entschieden werden — ob also etwas und wieviel darauf ankommt, was im Parlament geschieht, oder ob es nur der widerwillig geduldete Bewilligungsapparat einer herrschenden Bürokratie ist, stellt sich die Höhe oder Tiefe seines Niveaus ein."[8]) Die

[6]) Jellinek, Verfassungsänderung, S. 49.

[7]) Vgl. hierzu Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 146

[8]) Max Weber, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, S. 13.

deutsche Entwicklung ist kontinental beeinflußt. Der Parlamentarismus folgt auf die Periode des Absolutismus. Die auf dem Kontinent wirksamen Prinzipien hatten natürlich auch in England ihre Gestaltungskraft. Ansätze zur Durchführung dieser Prinzipien waren aber immer schon unabhängig von ihrer Befolgung vorhanden. Auf dem Kontinent folgt das eine politische Prinzip als Reaktion auf das vorhergehende geradezu entgegengesetzte politische Formprinzip. Der Gang der englischen Verfassungsentwicklung ist organisch und an keiner Stelle abgebrochen.[9])

III. Die veränderte Stellung des demokratisierten Parlamentes im Funktionensystem kommt in dem Augenblick auch formell zum Ausdruck, als es seiner tatsächlichen Bedeutung zuwider in das Verfassungsleben hemmend eingreift und eine reibungslose Zusammenarbeit mit der Parteiregierung hindert. Es ist zunächst die von den irischen Abgeordneten in der zweiten Hälfte der 70er Jahre planmäßig durchgeführte Obstruktion der Parlamentsarbeit, ferner die übermäßige geschäftliche Belastung des Parlamentes und die Neigung der einzelnen Abgeordneten, ihren Wahlkreisen durch umfangreiche Reden von ihrer Tätigkeit Zeugnis abzulegen, welches zu einer einschneidenden Aenderung der Geschäftsordnung führt.

Die neue Geschäftsordnung erhöht den Einfluß der Regierung auf die Parlamentsberatungen beträchtlich. Zu erwähnen ist an neuen Einrichtungen der Zwangsschluß der Debatte (Cloture), die Guillotine (es wird ein Zeitraum bestimmt, innerhalb dessen die Erörterung eines Gesetzentwurfes beendet sein muß) und eine neue Verteilung der Arbeitszeit.[10]) Das Ergebnis dieser Neuverteilung ist eine außerordentlich sparsame Bemessung des Anteils der Private Members an der Zeit des Hauses. Gesetzentwürfe, die von den Abgeordneten eingebracht werden, haben wenig Aussicht auf Erledigung, wenn die Regierung sie nicht zu den ihrigen macht. Auch das Fragerecht der Abgeordneten ist in vieler Beziehung beschränkt, die Budgetberatungen sollen jetzt in 20 Sitzungen beendet sein.[11]) Zusammenfassend kann man mit Low[12]) sagen: The influence of the private member was a thing of the past and it had progressively declined as the strength of the caucus had progressively grown.

Die Stellung des Parlaments kommt im folgenden Ausspruch Lord Hugh Cecils gelegentlich seiner Rede zur Verteidigung der Vorschläge zur Abänderung der Geschäftsordnung gut zum Ausdruck: „Why is that nobody cares, outside these walls, about the rights of private members? Because there is a deepseated feeling that the House is an institution which has ceased to have much authority or much repute, and that when a better

[9]) Vgl. Marcks, Männer u. Zeiten I, S. 139.

[10]) Vgl. Hasbach, Kab. Reg., S. 115.

[11]) Vgl. für alles Hasbach, Kab. Reg., S. 114/119.

[12]) Low, S. 78/79 Anmerkung.

institution, the Cabinet, encroaches upon the rights of a worse one, it is a matter of small concern to the country".[13])

IV. Da die Regierung mit der Regierungspartei nur durch die Union von Leaderschaft und Premierschaft[14]) verbunden ist, wird ihre Stellung gegenüber anderen Parteieinflüssen immer fester. Dem Kabinett wohnt allmählich die politische Kraft inne, das Volk gegen das Parlament, auch gegen die Parlamentsmehrheit, aufzubieten.[15]) Die Macht und das Ansehen der Krone, die etwa zur Zeit Georgs III. dem Premier die Kraft gaben, das Volk aufzurufen, scheiden jetzt aus. Die Möglichkeit des Volksappells, möglich infolge der vergrößerten Machtstellung des Parlamentes, trägt ihrerseits wieder dazu bei, die Stellung der Regierung dem Parlament gegenüber zu verstärken. Jeder Abgeordnete will einen vorzeitigen Verlust seiner Abgeordnetenstellung vermeiden.[16]) (The threat of a dissolution is a more effective weapon than it used to be, since members [by a Standing Order of the House after the passing of the Parliament Act] voted themselves salaries).[17]) Die Möglichkeit des Mandatsverlustes zwingt selbst die widerstrebende Majorität in den Dienst des Kabinetts, wenn dieses auch nur mit Rücktritt droht.[18]) Die Verbindung zwischen Leader- und Premierschaft kann das Amt des Premiers so lange stärken, als der Leader Führer einer Mehrheitspartei bleibt und infolgedessen einfach die Parteimaschine spielen lassen kann.[19]) Dieses unbekümmerte Einsetzen des Parteiapparates, unbekümmert um das Vorgehen anderer Parteien, ist so lange angängig, als die andere Partei oder die anderen Parteien majorisiert werden können.

§ 15. Die Durchbrechung des Zweiparteiensystems. Die Entwicklung bis zum Weltkriege.

I. Mit der Durchbrechung des „reinen Zweiparteiensystems"[1]) und zwar derart, daß eine dritte Partei zum Zünglein an der Waage wird, werden Kräfte ausgelöst, die jedenfalls eine weitere Stärkung der Stellung des Amtes des Premierministers durch die Verbindung mit der Parteiführerschaft ausschließen.

Im Jahre 1910 wird zum erstenmal der Fall eines Koalitionsministeriums praktisch. Das liberale Kabinett Asquith nimmt Ar-

---

[13]) Low, S. 80.

[14]) Hatschek, das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Großbritannien-Irland, S. 109.

[15]) Scherer, S. 38/39.

[16]) Vgl. Scherer, S. 39.

[17]) Low, The British Const., S. 74.

[18]) Jellinek, Verfassungsänderung, S. 49.

[19]) Vgl. Scherer, S. 52.

[1]) Vgl. Scherer, S. 52.

beiter und Iren mit in die Regierung hinein. Da die Koalitionsparteien während der 3½ Jahre bis zum Ausbruch des Krieges in der Verfolgung der Regierungsziele einig sind, ist eine Schwächung des Kabinetts auf Grund seines Koalitionscharakters nicht festzustellen.[2]) Wie bereits dargelegt, ist das Mehrparteiensystem an sich durchaus kein Hindernis zur Bildung starker Parteiregierungen. Das Koalitionskabinett unter Asquith offenbart weiter die bereits sehr gefestigte Stellung des Prime Ministers, die nicht mehr ohne weiteres durch das Verschwinden der Figur des Parteiführers, der über die absolute Unterhausmehrheit unbekümmert verfügen kann, betroffen wird. Das Koalitionskabinett trägt sogar dazu bei, den Prime Minister in seiner einmal erlangten Stellung zu festigen. Durch die Aufhebung der Identität von Regierungs- und Mehrheitsparteiführerschaft wird der Ministerpräsident in die Lage versetzt, sich als Führer der gesamten Nation zu fühlen und nicht nur als Sachwalter einer Partei. Die Vereinigung mehrerer politischer Parteien im Kabinett führt unter seinem Einfluß zu einer Abschleifung der Parteien. Die fortschreitende Intensivierung der direkten Beziehungen zwischen Kabinett und Regierungsführer einerseits und dem Staatsvolk andererseits trägt zu einer weiteren Ausschaltung des Parlamentes im politischen Verfassungssystem bei.[3])

II. Die Bedeutung der „Platform" nimmt zu. Die Neuwahl eines durch die Regierung aufgelösten Parlamentes nimmt immer mehr die Form einer Vertrauens- oder Mißtrauenskundgebung für den derzeitigen Premier an. Die Parlamentswahlen erhalten also einen plebiszitären Charakter. Der Premier muß notgedrungen das Vertrauen der Masse mit massendemagogischen Mitteln zu gewinnen suchen. „Dem Wesen der Sache nach bedeutet dies eine cäsaristische Wendung der Führerauslese."[4]) Auch auf die Koalitionsregierung trifft der Hübnersche Satz zu: „So ergibt sich als Eigentümlichkeit der gegenwärtigen Regierungsweise Englands, daß an der Spitze der Regierung ein in seinen Machtbefugnissen fast völlig unbeschränkter Premierminister steht, ein ungekrönter König neben dem gekrönten Haupt der rein zeremoniellen Regierung, daß aber dieser tatsächliche Alleinherrscher genötigt ist, durch sein Verhalten im Parlament sich in der Gunst der überwiegenden Mehrheit der Nation zu halten; sobald diese zu schwinden droht, muß er die Entscheidung des Volkes in Wahlen herbeiführen."[5])

III. Die Vergrößerung der Machtstellung von Kabinett und Premier wurde ungemein gefördert durch die Periode des Weltkrieges, in der die Notwendigkeit der Konzentration der Staatsgewalt durch

---

[2]) Vgl. Scherer, S. 53.

[3]) Vgl. Scherer, S. 54.

[4]) Max Weber, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, S. 114.

[5]) Hübner, Die parl. Regierungsweise Englands, S. 32.

außergewöhnliche Umstände besonders dringend wurde. Als Lloyd George im Jahre 1916 das Koalitionsministerium im Gegensatz zu seinem Parteiführer Asquith bildete, wurde mit der seit Walpole üblichen Gewohnheit, einen Parteiführer zum Premier zu machen, gebrochen. Die Vorteile, die für den Premier früher aus der Verbindung seines Staatsamtes mit der Parteiführerschaft folgten, bestanden nicht mehr. Der Mehrheitsparteiführer hat sich in den Führer einer Koalitionspartei verwandelt, dessen Tätigkeit nicht mehr in dem rücksichtslosen Einsetzen des Parteiapparates liegen kann. Aufgabe des Parteiführers ist es jetzt, zwischen den Forderungen der Koalitionsparteien zu vermitteln und für die eigene Partei möglichst große Vorteile zu erkämpfen und Kompromisse abzuschließen. So wird Asquith gegen Ende seiner Koalitionsregierung schon sehr stark von seiner Tätigkeit als Führer einer der Koalitionsparteien in Anspruch genommen. Es bahnt sich schon in der Regierung Asquith eine allmähliche Scheidung der beiden Funktionen an.[6])

Die Trennung von Leader- und Ministerpräsidentschaft wurde von Lloyd George während des Krieges durchgeführt. Asquith, der formell der Prime Minister ist, wird allmählich immer mehr auf die Tätigkeit des Parteiführers beschränkt, während Lloyd George, der in diesem Kabinett das Amt des Munitionsministers inne hat, allmählich zum wirklichen Leiter der Regierung wird. Als Lloyd George schließlich das Kriegskabinett bildete, steht ihm die Parteiorganisation (Einpeitschsystem) der liberalen Partei nicht zur Verfügung. Sie ist infolge des Rücktritts Asquiths in die Opposition gegangen. Die formelle Trennung von Leader- und Ministerpräsidentschaft ist mit der Bildung der Regierung unter Lloyd George vollzogen. Es ist nur schlüssig, wenn Bonar Law, dem als konservativen Parteiführer das Einpeitschsystem der Konservativen Partei untersteht, im Kabinett die Rolle des „Managers" der Koalitionsmehrheit im Unterhaus übernimmt.[7]) Parlament und Kabinett stehen sich hinfort nicht mehr unmittelbar gegenüber, eine vermittelnde Instanz ist eingeschoben worden durch Schaffung des Spezialamtes des Leaders.[8]) Das Parlament verzichtet formell darauf, den Premier zur unmittelbaren Verantwortung zu ziehen. Für die tatsächliche Machtverteilung des Systems bedeutet dies noch eine weitere, auch formell zum Ausdruck kommende Machtkonzentration beim Kabinett.[9]) Es ist allerdings zu berücksichtigen, daß die weitere Erhöhung der Stellung des Prime Ministers und des Kabinetts durch die besonderen Umstände der Kriegszeit bedingt ist. Da die Erweiterung der Machtstellung in der Grundrichtung der englischen Verfassungsentwicklung liegt und nur infolge der besonderen Lage

[6]) Vgl. Scherer, S. 99/100.
[7]) Vgl. Scherer, S. 108.
[8]) Vgl. Scherer, S. 112.
[9]) Vgl. Scherer, S. 113.

über das normale Tempo hinausgeht, so erfährt das Amt des Prime Ministers bei äußerlicher Rückkehr zu den Zuständen der Friedenszeit eine dauernde weitere Machterhöhung. Die Stärkung der englischen Regierung erfolgte zunächst aus ihrer substantiellen Gleichförmigkeit mit dem demokratischen englischen Parlament. Die Stellung der Regierung wurde ausgebaut durch Herstellung des Kontaktes zur Wahlkörperschaft und durch eine fortschreitende Distanzierung von dem Einfluß der Parteien. Der Regierungsführer erlangte eine immer größere Bedeutung, die schließlich nicht mehr von dem Fortbestehen der Personalunion von Partei- und Regierungsführerschaft abhing.

§ 16. Die verfassungspolitische Lage zur Zeit des „echten" Minderheitskabinetts unter Macdonald.

I. Nach dem kurzen Intermezzo einer Minderheitsregierung unter Macdonald im Jahre 1923 beginnt im Jahre 1924 eine Periode der Entspannung und der Ruhe. Die konservative Partei hat über die Arbeiterregierung Macdonalds einen überwältigenden Wahlsieg errungen und eine reine Parteiregierung unter Baldwin kann wieder gebildet werden. Wenn auch das reine Zweiparteiensystem nicht wieder zur Geltung gekommen ist, so hat die konservative Partei doch die absolute Mehrheit im Unterhause. Identität von Parteiführer und Regierungschef tritt also wieder in der alten bedeutsamen Verbindung auf. Nach Ablauf der fünfjährigen Wahlperiode des im Jahre 1924 gewählten Unterhauses machte die Neuwahl die Arbeiterpartei zur stärksten Partei im Parlament. Die Arbeiter erhalten 287, die Konservativen 260 und die Liberalen 59 Mandate.[1]) Die absolute Mehrheit haben die Arbeiter damit nicht erreicht. Die Liberalen sind zum Zünglein an der Waage geworden. Die von der Arbeiterpartei allein gebildete Regierung ist demnach eine echte Minderheitsregierung.[2]) An die Weiterentwicklung des englischen Zweiparteien- zum Dreiparteiensystem wird von mancher Seite die Ansicht geknüpft, daß die Bedeutung der einzelnen Parlamentsmitglieder sich wieder vergrößern und daß eine Rückwandlung des Parlamentes zu einem politisch maßgebenden Organ des Staates stattfinden werde.[3]) Es mag richtig sein, daß eine Minderheitsregierung gezwungen ist, sich den Wünschen anderer Parteien weitgehend zu fügen und daß die Entscheidungsmacht des Parlamentes zwangsläufig wieder gestärkt wird.[4]) Die Frage ist nur, ob die Minderheitsregierung zu einer bleibenden Einrichtung des englischen Verfassungssystems werden wird und ob der durch das Zweiparteiensystem ermöglichte Uebergang der eigentlichen Dezision an

[1]) Loewenstein, Verfassungsleben in Großbritannien, S. 213.
[2]) Loewenstein, S. 218.
[3]) Loewenstein, S. 218/19.
[4]) Loewenstein, S. 218.

den Premier und das Kabinett[5]) wieder rückgängig gemacht wird. Es ist versucht worden, die Gründe dieses Ueberganges, die im englischen Verfassungssystem vorhandenen Kräfte, die im Rahmen des parlamentarischen Systems diesen Uebergang ermöglichten, darzustellen. Die immer stärker werdende Diskrepanz der einzelnen Interessen, die Einfügung aller Volksgenossen in das die Parlamente kreierende Organ und die daraus folgende Arbeitsunfähigkeit des Parlamentes, mußte durch eine Stärkung der Regierung ausgeglichen werden. Der englische Parteienstaat verlangt eine starke Parteiregierung. Die englischen Parteien machen sich auf Grund ihrer besonderen Eigenschaften zum Träger der notwendigen Entwicklung.

Parallel zu dieser Entwicklung läuft der allmähliche Uebergang vom Zwei- zum Mehrparteisystem.[6]) Dieser Uebergang vollzieht sich langsam. Die beiden alten Parteien sind nach der fortschreitenden Demokratisierung noch lange Zeit imstande, den überwiegenden Teil der durch die verschiedenen Wahlreformen erweiterten Wahlkörperschaft im Parlament zu vertreten.[7]) Daß die alten Parteien diese Fähigkeit im hohen Maße gehabt haben, kommt in der Tatsache zum Ausdruck, daß die Labour Party sich erst im Jahre 1906 als besondere Vertretung des Arbeiterstandes konstituiert hat.[8]) Der industrielle Umschwung zu Beginn des vorigen Jahrhunderts betraf allerdings England besonders stark, so daß eine Basis für eine soziale Homogenität nicht mehr gegeben sein konnte. Nach anfänglichen Spannungen jedoch begann sich die Arbeiterschaft mehr und mehr mit der herrschenden Gesellschafts- und Staatsordnung auszusöhnen. Ihre soziale Stellung verbesserte sich. Eine Art Waffenstillstand zwischen Kapital und Arbeit trat ein.[9]) Mit dem Freihandel sanken die Preise, und die Löhne stiegen in der Zeit von 1850 und 1890 von 100 auf 161,3.[10]) Die Arbeiter begnügten sich zunächst mit der Schaffung einer Vertretungsorganisation auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiete. Die Stellung der Gewerkschaften wurde durch die Gesetze von 1869, 1871 und 1875 immer wieder verbessert.[10]) Einer besonderen politischen Partei bedurften die Arbeiter zunächst umso weniger, als sich die beiden großen Parteien eifrig um die Gunst der Arbeiterschaft bemühten und schon in den 70er Jahren Gewerkschaftsführer als Kandidaten in ihren Reihen aufstellten.

Mit der schließlichen Einführung des Mehrparteiensystems rückt die Figur der Minderheitsregierung in den Bereich der Möglichkeit. Der Premier einer solchen Regierung wird nicht imstande sein, seine

---

[5]) Loewenstein, S. 218.

[6]) Vgl. Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 155, 156.

[7]) Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 145.

[8]) Bryce, Mod. dem., Vol. I, S. 350.

[9]) Heinrich Herkner, Volkswirtschaft und Arbeiterbewegung, Propyläenweltgeschichte, Bd. 8, S. 392.

[10]) Ebd. S. 393.

mit der Gewaltenumlagerung erlangte überragende Stellung zu erhalten. Den Parteiorganisationen, die sich nicht an der Regierungsbildung beteiligt haben, sondern es vorgezogen haben, vom Parlament her von Fall zu Fall ihre Stellungnahme gegenüber der Regierung zu regeln, wird eine erhöhte Bedeutung zukommen. Die zur Zeit des Zweiparteiensystems bestehende Kabinettsdiktatur wird durch das legislatorische Kompromiß ersetzt werden.[11])

II. In dieser Lage befand sich das zweite Labour-Kabinett, welches von Macdonald nach den Wahlen im Jahre 1929 ohne Zuziehung der Liberalen gebildet wurde. Die Liberalen blieben neutral. Die Bildung einer stabilen Koalition war anscheinend nicht ratsam, da die Anhänger der Arbeiterpartei durch eine derartige Bindung abspenstig gemacht worden wären. Nach dem Appell Macdonalds sollte aus dem Parlament ein wirkliches Council of State werden, die Abstimmungen sollten nicht nach Parteigesichtspunkten, sondern in der „corporative capacity" des Hauses erfolgen. (Thronrede vom 2. Juli 1929.[12]) Tatsächlich lockerte sich der bisher streng parteimäßig gebundene parlamentarische Betrieb. Die Croßvotings wurden immer häufiger. Es ereignete sich, daß Mitglieder der Regierungspartei gegen die Regierung stimmten, welche ihrerseits wieder von Mitgliedern der Oppositionsparteien unterstützt wurde. Der Kompromißcharakter neuer Gesetzgebungswerke zeigte sich bei der Beratung des „Coal Mines Act".[13]) Die Regierung mußte dem Kreuzfeuer der Konservativen, Liberalen und weiter Kreise ihrer Anhänger (Konflikt mit der Miners Federation) standhalten. Ende 1930 ging der linke Flügel der Arbeiterpartei, 15 Abgeordnete unter Sir Oswald Mosley, in die Opposition. Die von der Regierung zwangsläufig geführte Kompromißpolitik bewirkte diese Trennung. Bei der Beratung des „Trade Disputes and Trade Unions (Amendment) Act" gelang es den Liberalen, auf deren Unterstützung die Regierung angewiesen war, das Gesetz derartig in ihrem Sinne abzuändern, daß die Regierung sich veranlaßt sah, den Entwurf zurückzuziehen.[14]) Das Dreiparteiensystem, die Notwendigkeit, auf die liberale Partei Rücksicht zu nehmen, führt zu einer Verwässerung des Regierungsprogramms.[15]) Eine derartige Verwässerung rückt die Gefahr näher, daß die die Regierung tragende Minderheitspartei mit dem Regierungskurs nicht einverstanden ist und auseinanderfällt. So sind verschiedene Niederlagen der Regierung Macdonald auf Disziplinlosigkeit in den Reihen der Regierungspartei zurückzuführen.[16])

---

[11]) Loewenstein, S. 275, 276.
[12]) Loewenstein, S. 221/222.
[13]) Loewenstein, S. 223.
[14]) Loewenstein, S. 228/229.
[15]) Loewenstein, S. 276.
[16]) Loewenstein, S. 277.

III. Die Periode der zweiten Arbeiterregierung unter Macdonald läßt die Folgen, die die Bildung einer Minderheitsregierung für das englische Verfassungssystem haben muß, in ihren Anfängen erkennen. Dadurch, daß die Regierung darauf bedacht sein muß, auf das Programm der in der Regierung nicht vertretenen liberalen Partei Rücksicht zu nehmen, also Kompromisse im Wege der Verhandlung zu schließen, wird die Arbeit im Parlamente wieder mehr zu einem bedeutsamen politischen Faktor erhoben. Das Bestehen der Minderheitsregierung führt zu einer Auflockerung des englischen Parteibetriebes. In der Erscheinung der „Croßvotings" kommt dieses sinnfällig zum Ausdruck. Teile der Regierungspartei, die die Kompromißpolitik der Regierung nicht mitmachen wollen, splittern ab; die Partei, von deren Politik das Bestehen der Minderheitsregierung abhängig ist, wird ebenfalls schweren Belastungsproben ausgesetzt. Das Mehrparteiensystem führt über die anfängliche Auflockerung der Parteien zu einer größeren Bewegungsfreiheit in der parlamentarischen Gruppenbildung.[17]) Die durch das Mehrparteiensystem ausgelösten dynamischen Kräfte drängen demnach auf eine Umwandlung der mit Hilfe des Zweiparteiensystems zur Entstehung gelangten Diktatur der Regierung in eine Parlamentsherrschaft. Das demokratisierte Parlament mit seinem aufgelösten Parteiensystem, welches die Vorzüge der klassischen englischen Parteien, eine gemeinsame Anschauung in Grundfragen, immer mehr verliert, ein Parlament ‚in dem die Verfolgung von Einzelinteressen und Einzelprogrammen eine erhöhte Bedeutung erlangt, soll in den Mittelpunkt des Verfassungssystems gerückt werden. Am Schluß einer solchen Verfassungsentwicklung würde eine Spannung entstanden sein, die der im deutschen Verfassungssystem bestehenden gleichzusetzen wäre. In England würde dieses Ergebnis besonders tragisch zu nennen sein, weil diese Spannung entstanden wäre durch Rückgängigmachung der im Parteienstaat notwendigen und bereits abgeschlossenen Entwicklung zu einer starken Regierung.

§ 17. Die Wiederherstellung einer starken Regierung durch Macdonald.

I. Zwei Faktoren konnten dieser Entwicklung zum parteienstaatlichen Parlamentarismus Einhalt tun: der Premier und das Volk als Wahlkörperschaft. Das Kabinett mit seinem Premier und die Wählerschaft waren unter dem Zweiparteiensystem die vornehmsten Träger des Verfassungslebens geworden. Der Premier war allmählich über den Führer einer Mehrheitsparteiregierung hinausgewachsen. Die Betonung lag immer mehr auf seiner Eigenschaft als Führer des im Verfassungssystem besonders hervorgehobenen Regierungsorgans. Solange die Parteien imstande sind, die Regierungs-

[17]) Loewenstein, S. 277.

diktatur durch Schaffung von Mehrheitsparteien zu vermitteln und zu unterbauen, ist der Premier vornehmlich Mehrheitsparteiführer und in Verbindung damit Führer der Regierung. Der Premier und sein Kabinett werden getragen von dem „dauernden Zug nach konzentrierter politischer Leitung“[1]), der sich deutlich durch die englische Verfassungsentwicklung hindurchzieht. Sind die englischen Parteien nicht imstande, diese starke Stellung des Ministerpräsidenten im politischen Kräftefeld zu vermitteln, so muß es zu verfassungsrechtlichen Vorgängen kommen, die entweder das persönliche Verhältnis des Premiers zur Wahlkörperschaft unter Ausschaltung der Parteien ordnen, die Parteien also von der weiteren Anteilnahme an der Verfassungsentwicklung ausschließen oder die Parteien wieder befähigen, ihre Funktionen im Sinne der Schaffung einer starken, die Staatsgewalt in sich konzentrierenden Regierung zu versehen.

II. Das englische Volk muß sich entscheiden, ob es die mit dem Mehrparteiensystem verknüpften Folgen in Kauf nehmen und eine Auseinandersetzung mit diesen Folgen einer künftigen Zeit und unbekannten Kräften überlassen will oder ob die beherrschende Stellung der Regierung wiederhergestellt werden soll. Das letztere ist denkbar unter Ausschaltung der Parteien durch eine plebiszitähnliche Wahl des Premierministers oder durch Schaffung von klaren Mehrheitsverhältnissen unter den Parteien. Eine derartige Entscheidung ist vom Premierminister der zweiten Arbeiterregierung im Verein mit der Wahlkörperschaft herbeigeführt worden. Die steigende Arbeitslosigkeit, das in Aussicht stehende Defizit für 1932 im Betrage von 120 000 000 £, die Notwendigkeit einschneidender Sparmaßnahmen trieb Macdonald zu dem Versuch, eine Konzentration der Staatsgewalt zu versuchen durch Umbildung der Regierung. Er ging nicht den Weg der sofortigen Auflösung des Parlamentes. Vielmehr trat er mit der neugebildeten Regierung als der Regierung der nationalen Konzentration in den Wahlkampf und erleichterte der Wählerschaft ihre Aufgabe, ein stabiles Kabinett zu gewährleisten. Meinungsverschiedenheiten über die Art und Weise des Budgetausgleiches boten den Anlaß zum Rücktritt des Labourkabinetts. Macdonald leitete Besprechungen mit Baldwin und Samuel ein und wurde vom Könige gemeinsam mit diesen empfangen. Anschließend teilte Macdonald seinem Kabinette mit, daß er mit den Oppositionsparteien die Bildung einer Nationalregierung beschlossen habe. Das zweite Labourkabinett trat zurück (August 1931). Die Nationalregierung wurde gebildet.[2])

Nachdem die Nationalregierung sich entgegen ihrer ursprünglichen Absicht gezwungen sah, den Goldstandard der Sterlingswährung aufzuheben, erwiesen sich Generalwahlen zur Klärung des Verhältnisses der Nationalregierung zum Staatsvolke als notwendig.

[1]) Rittersbusch, S. 185.

[2]) Loewenstein, S. 232.

Die Nationalregierung war gebildet worden in dem Bemühen, der Krisen der Zeit Herr zu werden durch eine Konzentration der Staatsgewalt, durch Zusammenschluß der Parteien unter einer Persönlichkeit. Der Chef dieser Nationalregierung verlangte von der Nation ein „Doctor's Mandate" zur Heilung aller Uebel: Macdonald verlangte, daß ihm eine Blancovollmacht zur Herstellung des Staatslebens ausgestellt werde.[3]) Das Volk sollte den Versuch, mit der beginnenden Dekonzentration der Staatsgewalt aufzuräumen, billigen. Snowden führte in seiner Rundfunkrede am 17. 10. 1931 aus: Now that we have secured a certain measure of stability, we desire to give the electors an opportunity to express their opinon on the National Government and to give it their definite authority to continue and complete its work. [4])

Wenn auch die Bildung der Nationalregierung das Werk Macdonalds und des Königs war[5]) und die realplebiszitäre Bedeutung der Generalwahlen zurücktrat, so ist wohl zu beachten, daß die Nationalregierung sich hauptsächlich auf die intakte und von den Schwierigkeiten der Arbeiter und Liberalen nicht betroffene konservative Partei stützte. Die Wahlen hatten den Charakter einer Vertrauenskundgebung für Macdonald und der von ihm ausgewählten Mitarbeiter. Sie hatten aber gleichzeitig eine ungeheure Stärkung der konservativen Partei, als des Hauptträgers der nationalen Regierung, zur Folge.

Das Eingreifen Macdonalds in die Verfassungsentwicklung durch Bildung der ersten nationalen Regierung unter Ausschluß der Arbeiterpartei hatte zur Folge, daß sich im Wahlkampf das Zweiparteiensystem wieder in scharfen Umrissen zeigte. Die Wählerschaft organisierte sich eindeutig in eine nationale und eine sozialistische Front.[6]) Der große einigende Gesichtspunkt der Bildung einer starken nationalen Regierung vereinigte Konservative, National Labour (Arbeitergruppe unter Macdonald), Simon- und Samuelliberale in einer Front. Die Regierungsparteien sahen von einer Konkurrenz untereinander im Wahlkampf ab und schlossen sich in „straight fights" gegen die Arbeiter zusammen. Eine vernichtende Niederlage der Arbeiter war die Folge.[7]) Sie wurde gefördert durch das in England geltende System der Stichwahl. Durch den Zusammenschluß der Regierungsparteien gelang es, in der Stichwahl die Arbeiterpartei zu schlagen.[8]) So hat auch das englische Wahlrecht neben dem politischen Instinkt des Engländers dazu beigetragen, eine stabile Regierung mit einer großen Mehrheit ins Amt zu

[3]) Loewenstein, S. 237/38.
[4]) Loewenstein, S. 238, Note 1.
[5]) Loewenstein, S. 256 ff.
[6]) Loewenstein, S. 240.
[7]) Loewenstein, S. 239.
[8]) Loewenstein, S. 253.

setzen.[9]) Für die Stellung Macdonalds in der zweiten Nationalregierung war die Tatsache bedeutsam, daß innerhalb der nationalen Front die Konservativen allein die absolute Mehrheit erreicht hatten. Wenn die Wahlen auch als eine Vertrauenskundgebung angesehen werden können, so ist doch die Stellung Macdonalds als Führer der Nationalregierung erschwert. Das am 5. November 1931 von Macdonald auf Grund des ihm von der Nation erteilten Mandates gebildete Kabinett, die zweite Nationalregierung, umfaßte neben vier Angehörigen der National Labour, drei Samuel- und zwei Simonliberale und allein elf Mitglieder der konservativen Partei.[10])

III. Der Umstand, daß Macdonald nicht Führer einer großen Partei ist, muß ihn auf die Dauer in seiner Eigenschaft als Premier schwächen. Das in den Generalwahlen von 1931 erhaltene Mandat könnte sich ungehindert auswirken, wenn Macdonald Chef einer Regierung sein würde, die sich auf mehrere gleich starke Parteien stützen müßte. Der Premier würde dann auf Grund seiner Autorität der einigende Faktor sein. Das englische Volk hat sich aber in den Wahlen grundsätzlich für den anderen Weg ausgesprochen. Nicht der Premier soll durch die ihm innewohnende Autorität die Aktionskraft einer Koalitionsregierung gewährleisten, vielmehr soll eine starke Mehrheitspartei der Grund sein, auf dem die Regierung aufgebaut ist. Der Premier soll seine Machtstellung auf eine ihm zur Verfügung stehende starke Partei stützen können. Die englische Partei soll weiterhin die Regierungsdiktatur vermitteln. Das Grundprinzip der parteigebundenen Regierungsführung ist durch die letzten Generalwahlen wieder aufgelebt, allerdings eingeschränkt durch das Macdonald erteilte persönliche Mandat.[11]) Die zweite Kabinettsregierung stützt ihre Autorität auf eine absolute Mehrheitspartei und die persönliche Autorität Macdonalds. Die diktaturähnliche Stellung der Regierung im Verfassungssystem ist wiederhergestellt. Die persönliche Macht des Premiers hat sich allerdings zu Gunsten des Kabinetts verschoben.

Die Auseinandersetzung zwischen den auf eine Konzentration der Staatsgewalt in der Regierung hinzielenden Kräften, die ihre Basis in der engen Verbindung zwischen Regierung und Volk haben, und den durch die Geltung des Mehrparteiensystems ausgelösten Kräften, die, entgegen den Notwendigkeiten des Parteienstaates, auf die Einsetzung einer Minderheitsregierung hinzielen, ist vorläufig zugunsten der Regierungsdiktatur verlaufen. Der allmähliche Uebergang zum Mehrparteiensystem hat die mit Hilfe der Parteien in

---

[9]) Loewenstein, S. 247.

[10]) Loewenstein, S. 250.

[11]) Vgl. Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 161. (Koellreutter führt aus, daß mit der Nationalregierung Macdonalds die Grundlage des echten Parlamentarismus verlassen ist.)

richtiger Erkenntnis der dynamischen Kräfte vor sich gegangene Gewaltenverlagerung nicht rückgängig machen können.

IV. Die im englischen wie im deutschen Verfassungsrecht auftretenden gewaltenverschiebenden Tendenzen sind im Grunde zurückzuführen auf den bei allen Nationen auftretenden Zug zur Demokratie, zur Beteiligung des gesamten Staatsvolkes an der staatlichen Willensbildung und auf die daraus folgende Demokratisierung der Parlamentsinstitutionen. Die Tatsache, daß England sich mit diesen Tendenzen in organischer, verfassungswandelnder Form auseinandergesetzt hat, beruht auf der starken Fort- und Nachwirkung der zur Zeit des „middle-class-parliamentarism" ohne weiteres bestehenden sozialen und politischen Homogenität der Wahlkörperschaft und damit der beiden klassischen politischen Parteien.

Die straffe Organisation der Parteien als Folge der Demokratisierung des Wahlkörpers verhinderte auf lange Zeit die Bildung von neuen Parteien, trotzdem die soziale Vielgestaltigkeit des demokratisierten Wahlkörpers solche Neubildungen an sich begünstigte. Trotz sozialer Vielgestaltigkeit wurde die politische Homogenität auf lange Zeit aufrechterhalten. Die Umwandlung der Parteien zu Massenparteien ist die Ursache der Aushöhlung des Parlaments und der damit notwendig gewordenen Machterweiterung der Regierung.

In Deutschland sind ebenso wie in England soziale Vielgestaltigkeit des Volkes, Demokratisierung des Parlamentes durch Bildung von Massenparteien und hieraus folgende auf eine Gewaltenverschiebung hinzielende Tendenzen die gegebenen Größen. Es fehlen ihm aber im Gegensatz zu England die politische Homogenität der Parteien und das Zweiparteiensystem, also gerade diejenigen Faktoren, die in England den auf eine Gewaltenverschiebung hinzielenden Tendenzen entsprechend zur Regierungsdiktatur im Rahmen des parlamentarischen Betriebes führten.

IV. Hauptteil.

§ 18. Die bürgerliche Gesellschaft als Träger des französischen Staates.

I. Mit der Entwicklung Deutschlands und Englands zu Massendemokratien ist auf Grund ihrer sozialen Vielgestaltigkeit die Entwicklung zum Parteienstaat verbunden. Die verfassungspolitische Lage ist in beiden Ländern insoweit gleich, als demokratisierte, diskussionsunfähige, im klassischen Sinne „unparlamentarische" Parlamente bestehen. An diesem Punkte trennt sich die Entwicklung in den beiden Ländern. Beide Länder haben sich mit demselben Problem auseinanderzusetzen. Sowohl das Weimarer Verfassungsrecht als auch das englische Verfassungsrecht gibt auf, im Rahmen des parlamentarischen Systems der Demokratisierung der Parlamente Rechnung zu tragen. Das englische Verfassungsrecht stellt damit, wie unsere Untersuchung gezeigt hat, keine unlösbare Aufgabe, während das Weimarer Verfassungsrecht in Nichtbeachtung der besonderen deutschen Zustände von vorneherein dem politischen Leben eine nicht lösbare Aufgabe aufgegeben hat. Die negative deutsche Entwicklung ist deutlich geworden durch den Vergleich mit der entsprechenden positiven Entwicklung in England. Eine Untersuchung der französischen Verfassungszustände wird bestätigen, daß das deutsche und englische Problem aus der Entwicklung zum Parteienstaat heraus entstanden ist und in beiden Ländern die gleiche Lösung verlangen mußte, wenn das parlamentarische System in Geltung bleiben sollte. In diesen beiden Ländern hatte die Entstehung der Massendemokratie den Parteienstaat zur notwendigen Folge. Anders in Frankreich.

In Frankreich existieren starre Parteien nach englischem und deutschem Vorbild nicht.[1]) Eine Entwicklung zum Parteienstaat entsprechend derjenigen in Deutschland und England kann hier also nicht stattgefunden haben. Die Träger dieser Entwicklung, die straff organisierten Massenparteien fehlen. Frankreich ist genau so wie Deutschland und England eine Massendemokratie. An dem Prinzip des allgemeinen gleichen Wahlrechts ist seit 1848 nicht mehr gerüttelt worden.[2]) Während aber in England und Deutschland die Demokratisierung der Wahlkörperschaft dem Verfassungsleben die Lösung der oben aufgezeigten Probleme aufgab, ist dieses Problem in Frankreich nicht aufgetaucht, weil hier die Demokratisierung den Parteienstaat nicht zur Folge haben konnte. In Deutschland

[1]) Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 146.

[2]) Koellreutter-Gmelin, Ausländisches Staatsrecht, S. 5.

und England mußte die Demokratisierung des parlamentarischen Betriebes zu einem Bedeutungswandel der obersten Verfassungsorgane führen. Sie hat eine Aenderung des Verfassungssystems gefordert. Diese Aenderung ist notwendig geworden mit Rücksicht auf die infolge der Demokratisierung soziologisch verschiedene Zusammensetzung der Wahlkörperschaften.

In England ist grundlegend zu unterscheiden zwischen zwei Perioden des Parlamentarismus: Zwischen der Periode des bürgerlich-liberalen klassischen Parlamentarismus und der Zeit des demokratisch-egalitären Parlamentarismus. Der demokratisch-egalitäre Parlamentarismus funktioniert, weil ihm der klassische Parlamentarismus vorausgegangen ist. Aus den besonderen deutschen kontinentgebundenen Verhältnissen ergibt sich, daß hier eine Periode des klassischen Parlamentarismus nicht bestanden hat. Der deutsche Parlamentarismus war daher funktionsunfähig. Auch Frankreich hat eine längere Periode des klassischen Liberalismus nach englischem Vorbild nicht erlebt. Auch hier setzte sich der Parlamentarismus im Verein mit demokratisierenden Tendenzen durch. Das Fehlen der Periode des klassischen Liberalismus hatte aber in Frankreich nicht dieselben verderblichen Folgen wie in Deutschland, da Frankreich trotz der Demokratisierung nicht zum Parteienstaat geworden ist.

II. „In England, den Vereinigten Staaten, auch Deutschland erscheinen Partei und Fraktion als die politischen Träger des Parlamentarismus.“[3])

Der Träger des modernen französischen Staates ist eine bürgerliche Gesellschaft.[4]) Im Gegensatz zu England, wo Adel und Arbeiterschaft, zu Deutschland, wo die Arbeiterschaft an der politischen Macht beteiligt ist, beherrschen die classes-moyennes den französischen Staat.[5]) Die Vorherrschaft des bürgerlichen Typus hat eine politische und eine wirtschaftliche Ursache.

Die Vorbereitung der großen Revolution während der absolutistischen Periode des 18. Jahrhunderts vollzog sich im Schoße des Bürgertums. Die stark idealisierte englische Verfassung zur Zeit Wilhelms III. gab den Anlaß zur Konstruktion von Idealstaaten und zur Förderung des freiheitlichen Staatsgedankens. Politische Gleichheit, Freiheit und maßvolle gleichmäßige Verteilung der Lebensgüter sind die Forderungen des tiers état, der sich zu Beginn der ersten Revolution zur Nation erklärte.[6]) Die selbständige politische Einstellung des Bürgertums und seine fortschreitende Politisierung[7]) im 18. Jahrhundert geht Hand in Hand mit der veränderten Stellung gegenüber Religion, Kirche und Gottesgnadentum. Sie ist eine

[3]) v. Hippel, S. 33.

[4]) Vgl. hierzu Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 146.

[5]) Curtius-Bergsträßer, S. 41.

[6]) Curtius-Bergsträßer, S. 50 ff.

[7]) Curtius-Bergsträßer, S. 55.

Auswirkung der Aufklärung auf politischem Gebiete.[8]) Mit der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 wird die liberale Grundrichtung der Zukunft, mit der Errichtung der Republik im Jahre 1792 das demokratische Element betont.[9]) Die vom Blickpunkt des wohlhabenden Bürgertums zunächst weit über ihr Ziel hinausschießende Revolution wird nach dem Sturz Robespierres vom Direktorium aufgefangen. Die napoleonische Diktatur stabilisiert die bürgerliche Gesellschaftsordnung und bereitet die dauernde Herrschaft des Bürgertums vor.[10]) Im 19. Jahrhundert bildet sich im Laufe des langen Kampfes um die endgültige Staatsverfassung der Typus des Staatsbürgers, des citoyen aus.[11]) Durch die große Revolution sind Liberalismus und Demokratismus mit dem tiers état verknüpft. Die Zurückdrängung dieser Gedanken durch die Restauration hält das Bürgertum aktiv und macht es geeignet, dem politischen Leben der Nation seinen Stempel aufzudrücken. Die Entwicklung führt über das Juli-Königtum der wohlhabenden Bürger über die demokratisch-soziale[12]) Revolution von 1848 und die dreitägige Straßenschlacht in Paris, in der die Macht des Proletariats gebrochen wird, über die die bürgerliche Ordnung garantierende napoleonische Herrschaft zur freiheitlich-bürgerlichen Gesellschaftsordnung von 1871. Die Verfassungsgesetze von 1875 bringen Frankreich die Massendemokratie zu einer Zeit, als die bürgerliche Grundanschauung, nämlich das Streben nach Bildung und Besitz und kleinbürgerliche Lebensideale bereits zum Gemeingut des Volkes geworden waren.

Die auch in Frankreich stattgefundene industrielle Entwicklung hat auf die bestehende soziale Struktur keinen Einfluß ausüben können. Im 19. Jahrhundert ist das Tempo der industriellen Entwicklung wesentlich hinter dem der anderen wirtschaftlich bedeutenden Länder zurückgeblieben.[13]) Die Langsamkeit der wirtschaftlichen Umwälzung hat dazu beigetragen, tiefgehende Störungen und Aenderungen in der sozialen Struktur des Volkes zu vermeiden.[14])

„Die dritte Republik ist eine ausgesprochen bürgerliche Demokratie, in deren Kammern die Weltanschauungsprobleme keine Rolle mehr spielen."[15]) Der bürgerliche Typus ist allgemeingültig. Allen ist der Wille zum Besitz und zum Eigentum gemeinsam. Alle Schichten, auch den Bauern, beseelt das gleiche bürgerliche Ideal, selbstän-

---

[8]) Curtius-Bergsträßer, S. 47.
[9]) Curtius-Bergsträßer, S. 56.
[10]) Curtius-Bergsträßer, S. 59.
[11]) Vgl. Curtius-Bergsträßer, S. 61.
[12]) Curtius-Bergsträßer S. 63.
[13]) Vgl. Bergsträßer, S. 95.
[14]) Vgl. Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 158.
[15]) Rhoden, S. 450.

diger Besitzer zu sein.[16]) Die Republik hat aber auch nichts unterlassen, um diese Sehnsucht nach Besitz, nach maßvoller Wohlhabenheit auch in den unteren Schichten zu fördern.[16]) Sie war sich bewußt, mit der Förderung des Besitzideals der Homogenität der Wahlkörperschaft und damit dem Staate zu dienen. So ist für das Frankreich der dritten Republik der städtische kleine Sparer typisch geworden.[17]) „An der Vermögensbildung nehmen nach einer Erhebung von 1910 13 353 700 Personen teil."[18]) In Frankreich war auf diese Weise mit dem Eintritt der Demokratisierung eine in ihren sozialen Idealen einige Bevölkerung vorhanden, deren große Masse dem mittleren und kleineren Bürgertum, den Weinbauern und Landwirten angehörte und insofern auch in ihrer Hauptmasse als sozial homogen bezeichnet werden kann.

Das französische Volk zeichnet sich daher durch eine starke politische, sozial fundierte Homogenität aus. Im Laufe der mit der großen Revolution von 1789 eingeleiteten Entwicklung hat sich der Typ des „citoyen" ausgebildet.[19]) Der „citoyen" ist nunmehr der Träger des Staates.

Das Bild des französischen Volkes ist gleichförmig; seine Glieder sind in großen Weltanschauungsfragen passiv eingestellt. Es ist nicht zu verkennen, daß die Passivität in politischen Fragen zum Teil in der Ueberwindung der cäsarischen Krise der Demokratie von 1871, des Boulangismus, ihre Ursache hat.[19]) Eine gewisse Resignation gegenüber dem herrschenden parlamentarischen Regime greift Platz. Trotz der großen von Zeit zu Zeit auftretenden, mit dem Parlamentarismus in Verbindung stehenden Korruptionsskandale (z. B. Panamaskandal) ändert sich an diesem Zustand nichts.[20]) Während der Dreyfus-Prozeß und der Kampf gegen die Kirche das innere Leben Frankreichs zu beherrschen scheinen, wird der Blick nach außen gewandt. In dem Ziele der Wiedergewinnung der äußeren Machtstellung Frankreichs findet man ein das französische Volk auch im Innern einigendes Programm.[20]) Infolge des Fehlens von Konflikten weltanschaulicher Natur im politischen Leben und des Mangels von Parteien als Träger dieser Konfliktstoffe ist eine „starke Kontinuität der Politik"[21]) garantiert. Die Uniformität der französischen Gesellschaft, die Abwesenheit von größeren einigenden Gesichtspunkten, wenn man vom Nationalismus absehen will, die wiederum in dem Mangel an Verbänden, genossenschaftlichen Zusammenschlüssen zwischen den Individuen und der Gesamtheit zum

16) Bergsträßer, S. 66.
17) Bergsträßer, S. 66.
18) Bergsträßer, S. 66.
19) Frank, S. 308 ff.
20) Brandenburg, die Jahrzehnte vor dem Weltkrieg, Propyläenweltgeschichte, 10. Bd., S. 204 ff.
21) Bergsträßer, S. 62.

Ausdruck kommt, das Nebeneinanderherleben der „citoyens" begünstigen aber gleichzeitig eine besondere Labilität im Willensbildungssystem der französischen Demokratie.[22]) Die Grundführung der Politik ist kontinuierlich; bei den Einzelmaßnahmen macht sich die individualistische Struktur der französischen Gesellschaft bemerkbar. Neben der Stabilität im Großen besteht die Neigung zur Labilität in den politischen Fragen des täglichen Lebens. Hier machen sich die individualistischen Neigungen des mit kleinbürgerlichen Idealen begabten französischen Volkes bemerkbar und können sich in seinem parlamentarischen System, welches noch nicht durch die Entwicklung zum Parteienstaat zur Wahrnehmung seiner ursprünglichen Funktionen unfähig geworden ist, geltend machen.

§ 19. Die Parlamentsinstitution. Ihr Verhältnis zur Regierung. Mangel einer Führerschaft.

I. Während in Deutschland und England der Staat von straff organisierten Parteien getragen wird, sind auch heute noch „politischer Individualismus und rationale Geistigkeit" Grundtatsachen des französischen Staatslebens.[1]) Die Parteien sind mit Rücksicht auf die Homogenität des französischen Volkskörpers und dem gerade damit parallel laufenden Individualismus des citoyen und mit Rücksicht auf die wirtschaftliche Struktur des Landes lokal bedingt.[2]) Keine der französischen Parteien beherrscht das ganze Land.[3]) Parteien im Sinne einer Organisation, die um ein Programm und eine Führerschaft eng zusammengeschlossen sind, haben in Frankreich keinen Platz. Die losen Gruppen der französischen Kammer sind keine Parteien im deutschen oder englischen Sinne. Eine Ausnahme machen nur der französische Sozialismus und die kommunistische Partei.[4])

Das Fehlen festorganisierter Parteien hat zunächst zur Folge, daß sich der Durchschnittsfranzose nicht auf eine Partei festlegt und auch nicht festlegen kann.[5]) Er kann seine Anhänglichkeit nicht einer Parteiorganisation oder einem Parteiprogramm bezeugen. Das persönliche Verhältnis zwischen Abgeordnetem und Wähler wird also von dieser Seite her nicht gestört. Die Zwischenschaltung des Parteiapparates, in England und Deutschland notwendig gemacht durch die Entwicklung zur Massendemokratie, existiert in Frankreich nicht. „Die Gefühlsbindung verläuft also zumeist direkt

---

[22]) Vgl. Bergsträßer, S. 62.
[1]) Vgl. Hippel, S. 33.
[2]) Vgl. Rohden, S. 471.
[3]) Vgl. Rohden, S. 472.
[4]) Vgl. Rohden, S. 477.
[5]) Rohden, S. 477.

ohne die Zwischenschaltung einer Partei vom Wähler zum Deputierten."[6])

Welche Bedeutung das Fehlen einer parteimäßigen Bindung des Durchschnittsfranzosen für die Stellung der Parlamentsinstitution hat, lehrt zur Genüge das Studium der entsprechenden deutschen und englischen Verfassungsverhältnisse. In Frankreich hat die freie Diskussion im parlamentarischen Leben ihre Bedeutung behalten. Der einzelne Abgeordnete, durch keine Parteidisziplin von nennenswertem Umfange eingeengt, fühlt sich nur seinen Wählern verantwortlich, „mit denen ihn im Einzelfalle persönliches Wohlwollen und Interesse verbindet, und die der Wahlausschuß vertritt und verdrängt".[7]) Der Schwerpunkt der disziplinlosen bürgerlichen Parteien liegt beim örtlichen Wahlausschuß und dem ihn beherrschenden wie ihm hörigen Abgeordneten. Diese Bindung an den örtlichen Wahlausschuß schadet der Diskussionsfähigkeit der Abgeordneten im Parlament nicht. Aus dieser Abhängigkeit folgt für ihn nicht wie in England die Unterordnung unter den Parteiführer, da der örtliche Wahlausschuß nicht wie in England über den Umweg einer straffen außerparlamentarischen Parteiorganisation dem Parteiführer unterstellt ist. In Frankreich lebt noch die personalistische Form des Parlamentarismus[8]) fort. Die Voraussetzungen für das weitere reibungslose Funktionieren des parlamentarischen Systems sind also auch heute noch in Frankreich gegeben.[9])

In Frankreich ist demnach ein Strukturwandel der Parlamentsinstitution nicht eingetreten. Die Massendemokratie im deutschen und englischen Sinne setzt neben der notwendigen straffen Parteibildung voraus, „daß diese Parteien — und von ihnen abhängig die Fraktionen — im Sinne der in ihnen zusammengeschlossenen Aktivbürgerschaft nach Möglichkeit auf die Abgeordneten einzuwirken und ihnen die Fähigkeit zu nehmen suchen, im Sinne des klassisch-liberalen Parlamentarismus noch selbständige politische Entscheidungen zu treffen".[9*]) Die französische Massendemokratie, die man nur insoweit als solche bezeichnen kann, als auch in ihr das allgemeine gleiche Wahlrecht anerkannt ist, setzt dies nicht voraus. Das französische Parlament trifft auch heute noch selbständige politische Entscheidungen, da dem französischen député diese Entscheidungskraft nicht durch straffe, disziplinierende Parteiorganisationen genommen worden ist.

Da das französische Parlament „bei dem Fehlen eines verbindlichen Programms wie jedes Abstimmungszwanges für die Mitglieder der Gruppe" „im Grunde wirklich aus einer Reihe politischer

---

[6]) Rohden, S. 477.
[7]) v. Hippel, S. 35.
[8]) Rohden, S. 484.
[9]) Vgl. Leibholz, S. 50.
[9*]) Vgl. Leibholz, S. 51.

Einzelwesen“[10]) besteht, so läßt sich das Ergebnis von Abstimmungen weit schwerer voraussagen, als in den „Staaten der Parteiblöcke“.[10]) Das Parlament ist nicht nur formalrechtlich, sondern auch dynamisch-politisch das Zentralorgan des französischen Verfassungssystems. Zu einer Uebertragung der Gewalten auf die Regierung auf Grund einer organischen Zersetzung des Parlamentes, wie etwa in Deutschland und England, liegt kein Anlaß vor.

II. Im Verhältnis von Parlament und Regierung spielt die bereits in ihren Grundlagen erforschte Labilität im Willensbildungsprozeß der Nation eine Rolle. „Die Unstabilität der Regierung in Frankreich ist groß und findet ihre Ursache in Politik und Gesetz.“[11]) Die im parlamentarischen Leben vorhandene Labilität der Gruppenpolitik beeinflußt infolge der Geltung des parlamentarischen Prinzips auch die Stellung der Regierung: „The fluidity of each group imports an uncertainty into the action of every combination, so that when a new issue suddenly arises, due perhaps to displeasure at some act of the ministry, or to any other cause which creates temporary passion, the majority may crumble and the ministry fall, even without the open dissolution of the combination.“ [12]) Die Stellung der Regierung ist unsicher. „So hat es in Frankreich von 1871 bis 1927 im ganzen 67 Ministerien gegeben, deren durchschnittliche Lebensdauer nicht ganz 9 Monate betrug.“[13]) Durch diesen häufigen Wechsel wird in die französische Staatsführung naturgemäß eine beträchtliche Unruhe hineingetragen. Es läßt sich aber nicht leugnen, daß dieser Regierungswechsel, eine Folge der Labilität der französischen Politik, in Anbetracht der ausgesprochenen Homogenität in großen Fragen (Nationalismus z. B.!) nicht von allzu schwerwiegender Bedeutung ist. Die neue Regierung kann im allgemeinen an die Arbeit der Vorgängerin ohne große Schwierigkeiten anknüpfen.

In den Verfassungsgesetzen des Jahres 1875 ist das parlamentarische System in klarster Weise formuliert worden.[14]) Gemäß Art. 1 des Gesetzes vom 25. Februar 1875 wird die gesetzgebende Gewalt durch die Deputiertenkammer und den Senat ausgeübt. Der Präsident der Republik ist gemäß Art. 3 der Chef der Exekutive. Gemäß Art. 3 Abs. 6 bedarf aber jeder präsidentielle Akt der ministeriellen Gegenzeichnung. Gemäß Art. 6 sind die Minister dem Parlament verantwortlich. Ein Gedanke sollte durch diese gesetzlichen Bestimmungen seine Verwirklichung finden: „égalité et équilibre des organes supérieurs de l'Etat, le parlement et le gouvernement, action réciproque de ces organes l'un sur l'autre.“[14])

---

[10]) Vgl. v. Hippel, S. 35.
[11]) v. Hippel, S. 50.
[12]) Bryce, Bd. I, S. 285.
[13]) v. Hippel, S. 50.
[14]) Vgl. Duguit II, S. 656.

Die Verfassungsgesetze sind aber in Frankreich wie in jeder modernen Demokratie nichts anderes als die formalen Grundregeln des Spiels der politischen Willensbildung.[15]) Die politische Vorherrschaft gehört ausschließlich dem Parlament und innerhalb des Parlamentes der Deputiertenkammer. Der nach den Verfassungsgesetzen als Gegenspieler des Parlaments gedachte Präsident ist zur Ausübung gewisser ihm durch die Verfassung verliehener Prärogativen tatsächlich garnicht imstande.[16]) Seit 1877 hat es kein Präsident mehr gewagt, das Auflösungsrecht und das suspensive Vetorecht geltend zu machen.[17]) Diese Ohnmacht des Präsidenten beruht auf dem Wahlmodus. Die Tatsache, daß er vom Parlament (Nationalversammlung), seinem zukünftigen Gegenspieler, gewählt wird, macht eine unabhängige Stellung diesem gegenüber unmöglich.[18]) In Frankreich ist das in der französischen Verfassung enthaltene dilatorische Formelkompromiß eindeutig zugunsten des Parlamentes entschieden worden. In Deutschland entschied sich dieser Streit durch die Unfähigkeit des Reichstages, die ihm durch die Weimarer Verfassung formell verliehenen Funktionen wahrzunehmen und die Unfähigkeit der Parteien, die Entwicklung zu einer starken Parteiregierung zu tragen. Er konnte aber nicht mit einer definitiven Ueberwälzung der Gewalten auf den Reichspräsidenten enden, sondern nur mit einer revolutionären Beendigung des parlamentarisch-demokratischen Prinzips überhaupt.

III. Typisch für die Vorherrschaft des Parlamentes ist der Mangel eines wahren Führertums. Es ist selbstverständlich, daß der „Führer" einer französischen „Partei", der Gruppe, keine Autorität haben kann. Das ergibt sich schon aus der Organisation der französischen Parteien.[19]) Führernaturen können sich im parlamentarischen Leben Frankreichs nicht entwickeln, da es zwischen den einzelnen politischen Gruppen eines scharfen politischen Kampfes infolge der politischen Homogenität ermangelt.[20]) Das Fehlen von Führernaturen hängt aber vor allen Dingen zusammen mit dem in Frankreich durchgeführten, zur Zeit noch funktionsfähigen parlamentarischen System an sich: Das parlamentarische System begünstigt nicht das Emporkommen von wahren Führernaturen, die ihre Mitmenschen an Begabung und Aktivität übertreffen. Das parlamentarische System bevorzugt vielmehr die „médiocrité supérieure."[21]) Für Frankreich kommt das bei dem Franzosen ausgesprochene „sentiment

---

15) Bergsträßer, S. 124.
16) Duguit II, S. 660.
17) Duguit II, S 657.
18) Duguit II, S. 662.
19) Vgl. Rohden, S. 473.
20) Vgl. Bryce, Bd. I, S. 285
21) Rohden, S. 487.

of equality"[22]) und „the French tendency to the assertion of individual will"[22]) hinzu. „Volkssouveränität im präzisen Sinne des Wortes bedeutet Identität von Regierenden und Regierten."[23]) Im Sinne des parlamentarisch-volkssouveränen Systems liegt infolgedessen eine möglichst unauffällige und anonyme Gestaltung der Führung. Die Geführten sollen nicht merken, daß sie geführt werden. Der parlamentarische Führer wird durch die Wahl aus der Wahlkörperschaft herausgehoben. Der député und die Auslese der députés, die ministrables als die Ministerkandidaten sollen „Repräsentanten" jedes einzelnen citoyen sein und ihn mit ihren Fähigkeiten nicht allzu stark übertreffen. Man will, wie einmal geäußert worden ist, an der Spitze der Republik Plebejer und Selfmademen sehen.[24])

Wenn man auch in Frankreich ein „affaiblissement des convictions démocratiques"[24*]) feststellen kann, so liegt das nicht daran, daß der Liberalismus und seine Schöpfung, das Parlament, in ihren Grundlagen durch die Eigengesetzlichkeit der Demokratie entwurzelt worden sind".[24*]) Die Anforderungen, die der moderne Staat mit seinen vielseitigen Aufgaben an das gesetzgebende Organ stellen muß, erschweren dem Parlament seine Aufgabe immer mehr. Außerdem arbeitet das Parlament schwerfällig: „Man klagt in Frankreich sehr über die fast sprichwörtliche Langsamkeit des Gesetzgebers, von der oft gerade die dringlichsten Dinge betroffen werden."[25]) Die Deputierten haben oft gar kein überragendes Interesse an der Mitarbeit an wichtigen Gesetzentwürfen, die über das Wohl oder Wehe des gesamten Landes entscheiden.[26]) „He has private work to do which affects not only his own personal fortunes but the exercise of the functions discharged in Public sittings."[27]) Er hat für seinen Wahlkreis zu sorgen und alle Versprechungen zu erfüllen, die er für den Fall seiner Wahl gemacht hat. Er fällt der Verwaltung zur Last: „the constituent writes to the deputy and the deputy approaches the minister, and when either a grant of money tho the commune, or a riband, or a salaried post is in question, the minister is made to understand that the deputy's support at the next critical division will be affected by the more or less benevolent spirit the Administration displays."[27]) So schildert Bryce sehr deutlich das mit dem parlamentarischen System infolge der unverantwortlichen Stellung der ein-

[22]) Bryce, Bd. I, S. 285.
[23]) Rohden, S. 489.
[24]) Frank, S. 307.
[24*]) Leibholz, S. 50.
[25]) v. Hippel, S. 19.
[26]) v. Hippel, S. 19.
[27]) Bryce, Bd. I, S. 289.

zelnen Würdenträger[28]) untrennbar verknüpfte Spiel hinter den Kulissen, den Handel zwischen Wählern, Abgeordneten, Ministern und Beamten und die daraus folgenden Neigungen zur Korruption.[29]) Da man in Frankreich darauf verzichtet, an die Spitze des Staates Leute zu stellen, die unabhängig ihr Mandat erfüllen können, sondern die Politik von Männern besorgen läßt, die von der Politik leben müssen, so wundert man sich nicht, „wenn so ein Volksvertreter im Parlament, im Generalrat oder Staatsrat, auch wenn er gar nicht Minister war, nach Ablauf seines Mandats mit schmutzigen Händen, aber vollen Taschen nach Hause kommt". Es ist allgemein bekannt, daß Politiker, wenn sie nicht reich sind, den an sie gestellten Anforderungen nicht mit Hilfe von etwaigen Ministergehältern oder Abgeordnetendiäten genügen können.[30])

§ 20. Die Funktionsfähigkeit des französischen im Vergleich zu der des englischen und deutschen parlamentarischen Systems.

Als Ergebnis ist festzustellen, daß der Parlamentarismus in Frankreich „noch heute nahezu reibungslos funktioniert".[1]) Es hat sich „ein positives demokratisches Staatsgefühl und eine der konservativen Züge nicht entbehrende freiheitliche Staatstradition" entwickeln können.[2]) „Frankreich bietet bei dem Ueberwiegen des kleinbürgerlichen Menschen heute noch die besten politischen Voraussetzungen für das Fortbestehen des parlamentarischen Systems."[3]) Was England anbetrifft, so ist „das Funktionieren des parlamentarischen Systems auch weiterhin möglich"[4]), wenn auch die Grundlage des echten Parlamentarismus mit der Bildung der Nationalregierung Macdonald verlassen worden ist.[5]). „Das Kabinett ist heute der eigentliche Herrscher Englands, geleitet und getragen von der politischen Meinung eines politisch erzogenen Volkes und gestützt auf ein unpolitisches Fachbeamtentum."[4])

„Der Deutsche hat wenig Neigung zum Parlamentarismus, er braucht starke Führer und eine kraftvolle Regierung.[6]) Im Rahmen des parlamentarischen Systems ist die Bildung einer kräftigen

---

[28]) Alfred Rosenberg, die neue Staatsgründung, Nat.-Soz. Monatshefte Nr. 42, S. 386.

[29]) Vgl. auch Rohden, S. 478.

[30]) Frank, S. 307. Vgl. auch Frank, S. 255 ff. über den Panama-Skandal als klassisches Beispiel der Korruption; Brandenburg, die Jahrzehnte vor dem Weltkrieg, Propyläenweltgeschichte, 10. Band, S. 198.

[1]) Leibholz, Auflösung, S. 50.

[2]) Scheuner, Arch. d. ö. R. Bd. 24, S. 199.

[3]) Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 158.

[4]) Koellreutter, Ausländisches Staatsrecht, S. 11.

[5]) Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 161.

[6]) Unterredung Sauerweins mit Dr. Goebbels: RWZ. Nr. 481 (21. 9. 1933).

Regierung nicht möglich. Die Durchführung des parlamentarischen Systems ist in Deutschland unmöglich und würde auf die Dauer das Chaos bedeuten. Deutschland muß zu einer Ablehnung des parlamentarischen Systems schon allein aus dem Grunde kommen, weil es bei ihm, rein technisch gesehen, nicht funktioniert. Es ist aber aus diesem Grunde auch der grundsätzlichen Erkenntnis besonders zugänglich, daß das parlamentarische System, ganz abgesehen von seiner Fähigkeit, das Verfassungsleben überhaupt in Gang zu halten, grundsätzlich zu verwerfen ist. Aus dieser Erkenntnis heraus gelangt Deutschland neben Italien als erstes Land dazu, an die Stelle des parlamentarischen Gedankens der Diktatur der anonymen unverantwortlichen[7]) Majorität den Gedanken des Führerstaates[8]) zu setzen.

Wenn Frankreich das erste Land ist, welches im Laufe des 18. Jahrhunderts dem Liberalismus und der Demokratie zum Durchbruch verholfen hat, so hatte auch das seinen Grund. Der französische Absolutismus drängte zu einer Reaktion, zu einer Betonung des Grundsatzes: „Los vom Staat! Frei vom Staat!" Nur langsam folgten damals die übrigen europäischen Länder dem Vorwärtsdrängen des französischen Volkes nach, weil bei ihnen die Antriebe zur Abschaffung ihrer alten Staatsform nicht derart intensiv waren wie in Frankreich. Ein typisches Beispiel hierfür ist Preußen, welches zu der Zeit, als Frankreich innerlich ruiniert war, unter Friedrich dem Großen in der Zeit des aufgeklärten Absolutismus eine ständig wachsende Machtstellung erlangte. Heute haben andere Staaten in Europa die Rolle eingenommen, die Frankreich vor 140 Jahren mit dem Ausbruch der großen Revolution zu spielen begann. Deutschland und Italien, diejenigen Länder, die mit der Durchführung des parlamentarisch-demokratischen Prinzips an den Rand des Abgrunds gelangt waren, sind nunmehr berufen, ein neues Zeitalter einzuleiten und an Stelle des Liberalismus als dem Wegbereiter des Marxismus den vom Gedanken des Führerprinzips beherrschten Staat zu setzen. Genau so wie vor 140 Jahren die übrigen Staaten nur zögernd nachfolgten, da sich die Staatsform nicht als derart verderblich gezeigt hatte wie in Frankreich, genau so wird auch Frankreich nur zögernd die neuen von Deutschland und Italien herübergekommenen Gedanken aufnehmen und für sich auswerten.

---

[7]) Rosenberg, die neue Staatsgründung, Nat.-Soz. Monatshefte Nr. 42, S. 386.

[8]) Walz, Autoritärer Staat . . ., DJZ. 1933, Sp. 1339; Koellreutter, Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 163 ff.; Koellreutter, der deutsche Führerstaat, S. 1 ff., S. 14.

V. Hauptteil.

§ 21. Die Notwendigkeit der Einschränkung des Grundsatzes der Gewaltentrennung.

Die Untersuchung des französischen Verfassungssystems hat ergeben, daß das französische Parlament als Organ noch imstande ist, die ihm zugewiesenen Funktionen wahrzunehmen. Das französische Parlament beschließt auch heute noch Gesetze auf spezifisch „parlamentarischem Wege", d. h. im Wege der Diskussion, im Wege des Abwägens von Gründen und Gegengründen. Wenn das französische Parlament seine Gesetzgebungsfunktion nicht zur vollkommenen Zufriedenheit wahrnehmen kann, so zum großen Teil aus Gründen, die nicht in seiner inneren Zersetzung als Organ liegen. Die Ursache ist vielmehr in einer mangelnden Anpassung des Umfanges der vom Parlament wahrzunehmenden gesetzgeberischen Funktionen an die Bedürfnisse des modernen Staatsbetriebes zu suchen.

Die Stellung des Parlamentes, die in Wechselwirkung zur Stellung der Regierung steht, hängt zunächst ab von dem Zustand des Parlamentes als Institution, als Organ. Von diesem Zustand hängt, unabhängig von allen formellen Kompetenzabgrenzungen, die dynamisch-politische Bedeutung von Parlament und Regierung ab. Es besteht die Möglichkeit, daß dem Parlament formell ein weiter Kompetenzraum zugewiesen ist und daß seine Stellung doch unbedeutend ist.

Die Stellung von Parlament und Regierung im formellen Funktionensystem, vor allen Dingen auf dem Gebiete der Normsetzung, bestimmt sich zunächst nach der Natur der wahrzunehmenden Funktionen. Das heißt: Für die Abgrenzung der Kompetenzen von Parlament und Regierung auf dem Gebiete der materiellen Gesetzgebung ist entscheidend, ob die normsetzende Funktion legislatorischen oder mehr exekutivischen Charakter hat. Ohne Rücksicht darauf, ob sich das Parlament seinen Charakter als Institution bewahrt hat, wird sein Kompetenzraum auf dem Gebiete der Gesetzgebung mit ihrer zunehmenden Exekutivierung eingeengt werden. „Der Kern des staatlichen Lebens verlegt sich in die Legislative."[1]) Der Einengungsprozeß wird allerdings, und hier liegt die Beziehung zwischen der dynamischen und funktionellen Stellung des Parlamentes, dann umso fühlbarer sein, wenn „übersteigerte Parteigegensätze und übersteigerter Parteiegoismus in Volk und Volksvertretung den Gedanken der Verantwortung für das Staatsganze immer mehr zu-

[1]) Schmitt, Reichsgerichtspraxis I, S. 178.

rückdrängen und positive grundlegende Parlamentsbeschlüsse immer schwieriger machen".[2])

Nach Art. 1 Abs. 1 des französischen Verfassungsgesetzes vom 25. Februar 1875 wird die gesetzgebende Gewalt von der Deputiertenkammer und dem Senat ausgeübt. Schon mit der Entstehung der konstitutionellen Doktrin begann man die Frage aufzuwerfen, wie weit die Funktionen der Volksvertretungen gehen sollten. Der Grundsatz der Gewaltentrennung hat in der Wissenschaft häufig eine Ueberspannung erfahren. Im preußischen Verfassungsrecht vertrat Rönne den Standpunkt, daß jede Rechtsnorm im materiellen Sinne den verfassungsmäßigen Weg der Gesetzgebung gehen müsse.[3]) Rönne war in Ansehung des Art. 63 der preußischen Verfassung vom 31. 1. 1850 der Anschauung, daß eine Ermächtigung des Königs zur Rechtssetzung über Art. 63 hinaus verfassungswidrig sei.[4]) Das ist altes konstitutionelles Ideengut. „Schon Locke hat formuliert: Der Gesetzgeber kann die Befugnis, Gesetze zu erlassen, nicht in andere Hände legen. Da sie vom Volk übertragene Gewalt ist, können die, die sie besitzen, sie nicht an andere weitergeben; das Volk kann nicht durch andere Gesetze gebunden werden als durch solche, die von denen erlassen sind, die es gewählt und mit der Autorität zum Erlaß von Gesetzen ausgestattet hat."[5]) Die Lockesche Theorie wurde in Frankreich von Sieyès aufgenommen, der im Jahre 1788 die Generalstände an das „principe fondamental et si fécond que le pouvoir législatif ne peut point être subdélégué et qu'il appartient d'une manière inaliénable et intransmissible au corps des représentants"[6]) erinnerte. In Anwendung dieses Prinzips erklärte die Konstitution des Jahres VIII in ihrem Art. 46: En aucun cas le corps législatif ne peut déléguer à un ou plusieurs de ses membres, ni à qui que ce soit, aucune des fonctions qui lui sont attribuées par la présente constitution.[7]) [8]) Die konstitutionelle Doktrin ist zu erklären aus dem Bestreben, die Exekutive, an deren Spitze der früher absolute Fürst stand, weitgehend zu schwächen: „à l'omnipotence royale de l'ancien régime succède la nullité de l'exécutif dans la constitution de 1791."[9])

---

[2]) Jacobi, Hdbch. II, S. 239.

[3]) Vgl. Poetzsch, ArchöR. Bd. 40, 2. H., S. 163.

[4]) Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien, S. 14.

[5]) Locke, Essay on civil government, § 191: nach Holstein, Theorie der Verordn., S. 322.

[6]) Des opinions politiques du citoyen Sieyès, Paris an XIII, S. 82, nach Holstein, S. 322.

[7]) Holstein, S. 322.

[8]) Vgl. auch Giacometti, S. 98, 99.

[9]) Barthélemy, le pouvoir exécutif dans les républiques 1907.

„Die konstitutionelle Lehre, wie sie, wenn auch teilweise unausgesprochen, den modernen Verfassungsurkunden zugrundeliegt, wurde aber nicht in der Weise überspannt, daß jede generelle staatliche Anordnung bzw. jeder Rechtssatz im Sinne der herrschenden Lehre auf den Weg der Gesetzgebung gewiesen worden wäre."[10]) Die Einschränkungen, die die konstitutionelle Doktrin erfuhr, um auf das Staatsleben angewendet werden zu können, ergaben sich aus der Natur des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens. Die Tatsache, daß das Parlament im Verfassungssystem die Stellung eines gesetzgebenden Organs einnahm, glaubte man mit dem politischen Grundprinzip rechtfertigen zu können: quieta non movere.[11]) „Les réformes, les modifications ne doivent se faire qu'autant qu'elles sont démontrées absolument nécessaires.[11]) L'intervention préalable des Chambres signifie pratiquement des études préparatoires, de longues discussions, et aussi la possibilité pour les intérêts professionels ou régionaux menacés de se coaliser en vue de faire échouer ou d'énerver la mesure projetée". [12]) Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren geht davon aus, daß es zu normalen Zeiten das Bestreben eines ruhigen und geordneten Staatswesens sein muß, den status quo aufrechtzuerhalten und nur solche Gesetzesvorschläge zu Gesetzen zu erheben, die im Feuer der parlamentarischen Redeschlacht, nachdem alle Bedenken und Gegenvorschläge auf das genaueste gegeneinander abgewogen worden sind, als wirklicher Fortschritt gewertet werden.[13])

Der Grundsatz aber, gesetzgeberische Maßnahmen allgemein zu erschweren und den status quo möglichst aufrechtzuerhalten, hat heute geringe Berechtigung und kann nur in ruhigen, unbewegten Zeiten Geltung beanspruchen. Dieser Tatsache ist von Anfang an Rechnung getragen worden. Mit dem Augenblick, als die konstitutionelle Doktrin in die Wirklichkeit umgesetzt wurde, ist Wissenschaft und Praxis bedenkenfrei zu Ergänzungen der Theorie geschritten. Man hat ergänzungsweise neben der Legislative auch die Exekutive mit Rechtssetzungsaufgaben betraut.[14]) Von vorneherein waren gewisse Rechtssetzungsaufgaben an sich nicht geeignet, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erledigt zu werden. Man räumte daher ein, daß das einfache Gesetz die Befugnis der Normierung des zu regelnden Gegenstandes ganz oder teilweise auf ein anderes Organ übertragen kann, soweit ein Gesetzesvorbehalt nicht zwingend gemeint ist.[15]) Im französischen Verfassungsrecht führt

10) Giacometti, S. 76.

11) Jèze, l'exécutif en temps de guerre, S. 2.

12) Jèze, a. a. O. S. 2, 3.

13) Vgl. Jèze, a. a. O. S. 3.

14) Vgl. Fleischmann, die mater. Gesetzgeb., S. 226.

15) Vgl. Thoma, Hdbch. 2, S. 227 (Der Vorbeh. der Legislative u. d. Prinzip d. Gesetzmäßigkeit), Giacometti, S. 76.

man heute die Autorité réglementaire nicht auf eine Uebertragung der gesetzgebenden Gewalt auf die Exekutive zurück, man betont vielmehr, daß die besondere Rechtssetzungsbefugnis der Verwaltung, wie sie in Frankreich im ganzen 19. Jahrhundert geübt ist, in unmittelbarem, kontinuierlichem Zusammenhang mit der selbständigen Rechtssetzungsmacht des Königs im ancien régime steht.[16])

§. 22. Die Uebertragung von Rechtssetzungsbefugnissen auf die Regierung.

I. Die Uebertragung von Rechtssetzungsbefugnissen auf die Regierung, die Ermächtigung der staatlichen Regierungsorgane zur Setzung von Rechtsnormen hat den Sinn, entgegen dem Grundsatz „quieta non movere", eine Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens herbeizuführen.[1])

So wird der Erlaß von Ausführungsvorschriften zur praktischen Verwirklichung der vom Parlament beschlossenen Gesetze, ferner der Erlaß von Vorschriften betreffend die Organisation von Behörden[2]) auf die Exekutive übertragen. Eine derartige Ermächtigung von Organen der Exekutive ist vom konstitutionellen Standpunkt aus immer nur als Ergänzung zu betrachten.[3]) Die Exekutive erhält das Recht „zur Fortführung der in dem auszuführenden Rechtssatz enthaltenen Bestimmungen"[4]) und zum Ausbau der in ihm enthaltenen Rechtsgedanken.[5]) Die Ausführungsrechtsverordnung darf keine neuen selbständigen Rechtsgedanken enthalten.[5]) In der Ermächtigung zur Ausführung von Gesetzen kann die Ermächtigung zum Erlaß von Organisationsrechtsverordnungen enthalten sein.[6]) Mit der Möglichkeit der Delegation der gesetzgebenden Gewalt in beschränktem Umfange ist somit die Möglichkeit der Anpassung der konstitutionellen Doktrin an die Erfordernisse des praktischen Lebens gegeben.

II. Einer Ueberspannung der Doktrin wird ferner dadurch entgegengewirkt, daß gewisse von der Exekutive am besten auszuübende Funktionen vollständig aus dem Begriff der gesetzgebenden Gewalt herausgenommen und zum „Hausgut"[7]) der Verwaltung erklärt werden. Einen derartigen Weg hat die deutsche Theorie mit der von ihr vertretenen Scheidung der Verordnungen in Rechts- und Verwaltungsverordnungen eingeschlagen.[8]) Diese Unterscheidung, die

---

[16]) Holstein, S. 328.

[1]) Jacobi, Hdbch. II, S. 239.

[2]) Jacobi, Hdbch. II, S. 249.

[3]) Vgl. Fleischmann, a. a. O. S. 226.

[4]) Jacobi, Hdbch. Bd. II, S. 243.

[5]) Jacobi, Hdbch. Bd. II, S. 250.

[6]) Jacobi, Hdbch. II, S. 251.

[7]) Thoma, Hdbch. Bd. II, S. 228.

[8]) Vgl. Giacometti, S. 76; Holstein, S. 361.

gerade für Deutschland typisch ist, beruht auf einer ganz bestimmten engeren Prägung des Begriffs „Gesetz". Die Liberalen und Konservativen der Preußischen Nationalversammlung des Jahres 1848 verstanden unter Gesetz „diejenigen allgemeinen Normen, die dem Einzelnen oder der Gesamtheit Verpflichtungen auferlegen", die „Veränderungen im Rechtszustand der Staatsbürger bewirken".[9]) Im Sprachgebrauch der Staatsrechtswissenschaft entwickelte sich auf diese Weise ein engerer Rechtssatzbegriff.[10]) Die Theorie kam von dem Gedanken ab, daß die Verordnung nur Vollziehung des Gesetzes sei.[11]) Aus historisch-politisch-konventionellen Gründen[12]) kam man dazu, die Momente selbständigen, eigenbestimmten Handelns in ihr stärker zu betonen und entwickelte die Theorie von den Verwaltungsverordnungen, zu deren Erlaß die Regierung ohne Zustimmung der Kammer prärogativisch befugt ist.[13]) Unter Verwaltungsverordnungen hat man folgerichtig diejenigen Normen zu verstehen, die in den Bereich zwischen dem engeren und weiteren Gesetzesbegriff fallen. Es sind allgemein abstrakte, von der Staatsgewalt gesetzte Normen, „welche nicht an den dem Staatsapparat gegenüberstehenden Bürger adressiert sind, sondern als Instruktionen für nachgeordnete Behörden, Anstaltsregulative, organisatorische Anordnungen und dgl. ihre Wirkung nur innerhalb des Staatsapparates entfalten".[14]) Der vom deutschen Staatsrecht ausgebildete Rechtssatzbegriff, der in seiner Umgrenzung den Bedürfnissen der Verwaltung zur selbständigen Regelung bestimmter Rechtsverhältnisse entgegenkommt, ist historisch-konventionell.[15]) Die politische Entwicklung in Deutschland verhinderte das Zusammenfallen des Begriffes der Rechtsnorm im rechtsphilosophischen Sinne und des Begriffes der vom Parlament allein zu beschließenden Rechtsnorm. Es darf von der Theorie der Aufteilung der Verordnungen in Rechts- und Verwaltungsverordnungen nicht bestritten werden, daß auch die Verwaltungsverordnungen in einem näheren Sinne Rechtsnormen sind.[16]) Die von der ausländischen Lehre, insbesondere von Duguit und Hauriou[17]) gegen die deutsche Theorie erhobenen Bedenken erledigen sich aus der Ueberlegung heraus, daß es verfehlt ist, gegen einen auf dem Boden der Geschichte und der Politik gewachsenen Rechtsbegriff mit dogmatischen Untersuchungen anzu-

---

9) Holstein, S. 362.
10) Thoma, Hdbch. Bd. II, S. 125.
11) Giacometti, S. 365.
12) Thoma, Hdbch. Bd. II, S. 125.
13) Giacometti, S. 365.
14) Thoma, Hdbch. Bd. II, S. 125.
15) Thoma, Hdbch. Bd. II, S. 223.
16) Thoma, Hdbch. Bd. II. S. 125.
17) Holstein, S. 366.

kämpfen. „Die Grenze zwischen den beiden Arten von Rechtsnormen (im weiteren Sinne des Wortes) ist nicht so sehr eine logisch-begriffliche als vielmehr eine historisch-konventionelle."[18]) Allerdings hat Laband die Umwandlung des historisch beschränkten Gesetzesbegriffes zum Gesetzesbegriff schlechthin auch begrifflich zu rechtfertigen versucht.[19])

Die Anpassung des Prinzips der Trennung der Gewalten an die praktischen Staatsnotwendigkeiten wird demnach erreicht einmal durch Ermächtigung der Organe der Exekutive zur Setzung von Rechtsnormen in bestimmt beschränktem Umfange, ferner durch Schaffung eines Rechtssatzbegriffes im engeren Sinne, also durch Ausscheidung eines bestimmten Kreises von Rechtsnormen aus dem dem Parlament kraft des Postulats von der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung an sich vorbehaltenen Rechtsnormenkomplex.

Die Ablehnung der Delegationstheorie durch ausländische Doktrinen, vor allen Dingen durch die neuere französische seit Esmein[20]) und durch die schweizerische Doktrin, z. B. vertreten durch Giacometti[21]), legt den Ausbau der durch die deutsche Wissenschaft eingeführten Trennung von Rechts- und Verwaltungsverordnungen nahe. Man argumentiert, daß es nicht einzusehen sei, „warum die Exekutive bei der Gesetzesvollziehung kraft ihrer verfassungsmäßigen Vollziehungsgewalt befugt sein sollte zum Erlaß von Rechtssätzen an die Adresse des Staatspersonals, nicht aber von solchen, deren Adressat die Allgemeinheit ist".[22]) In der Tat eröffnet sich für parlamentarisch regierte Staaten eine Möglichkeit, das Verhältnis von Gesetzgebung und Verwaltung (Vollziehung) grundlegend und großzügig neu zu gestalten. Auch von der deutschen Theorie wird anerkannt, daß ein materieller Unterschied zwischen Vollziehungsvorschriften im Rahmen des Staatsapparates und solchen, die sich an jeden Staatsbürger wenden, nicht besteht. Eine weitere Verengerung des dem Parlament vorbehaltenen Rechtsnormenkomplexes durch Herausnahme sämtlicher, der Ausführung von Gesetzen dienenden Rechtsnormen wäre daher durchaus möglich. Sie würde die Gesetzesdelegation in Fortfall bringen und gleichzeitig dogmatische Ergänzungen und Ausnahmen von der konstitutionellen Theorie überflüssig machen.[23])

Die Zuständigkeit der Verwaltung zum Erlaß von Ausführungs- und Organisationsrechtsverordnungen kann in der Verfassung oder in Einzelgesetzen begründet sein. (Vgl. die Sächs. Verfassung Art. 32 II, Thüring. Art. 47 Ziff. 3, Hess. Art. 44, Lüb. Art.

---

[18]) Thoma, Hdbch. II, S. 125.

[19]) Laband, Staatsrecht II, S. 167 ff.

[20]) Esmein, Elément de droit constitutionel, 7. Aufl., S. 300 ff. nach Giacometti, S. 99.

[21]) Giacometti, S. 102, 103.

[22]) Giacometti, S. 105.

[23]) Giacometti, S. 106.

47, Ziff. 7, Mecklenburg-Strelitz Art. 37 II, Bayer. Verf. § 46, § 61 Ziff. 6.)[24]) Wie bereits ausgeführt, wird in Frankreich z. B. das Ausführungsverordnungsrecht der Exekutive aus dem Wesen der vollziehenden Gewalt und aus der historischen Tradition des Landes abgeleitet.[25]) Diese Abweichungen von der klassischen konstitutionellen Theorie haben „den Sinn einer Anpassung des Prinzips der Trennung der Gewalten an die praktischen Bedürfnisse des Lebens".[26]) Gewisse Funktionen rechtssetzender Natur müssen in allen Ländern mit dem Grundsatz der Gewaltentrennung und des Gesetzesvorbehalts der Legislative auf Grund ihres vorwiegend exekutivischen Charakters von der Regierung wahrgenommen werden. Der Forderung des Rechtsstaates auf Schutz vor Uebergriffen der Verwaltung ist trotz dieses Eingriffes in den Grundsatz der Gewaltentrennung Genüge getan. Die rechtsstaatlichen Sicherungen ergeben sich aus dem Zweck, der mit dem Erlaß von Ausführungs- und Organisationsrechtsverordnungen verfolgt wird und aus dem streng abgegrenzten Umfang, innerhalb dessen die Verwaltung Rechtsnormen setzen darf.

III. Die konstitutionelle Theorie und das Postulat der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung hat den Besonderheiten des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens fernerhin Rechnung zu tragen für den Fall eines staatlichen Notstandes. Zur Ueberwindung staatlicher Notstände kann es sich als notwendig erweisen, der Exekutive Aufgaben der Rechtssetzung zuzuteilen, zu deren Erfüllung an sich das parlamentarische Gesetzgebungsorgan imstande sein würde. Es ist hier die mangelnde Permanenz der Legislative und ihre mangelnde Schnelligkeit, die ihre Ausschaltung im Hinblick auf bestimmte rechtssetzende Maßnahmen verlangt.

Eine Reihe von Verfassungen, z. B. die schweizerische Bundesverfassung im Art. 14, die Verfassung Bulgariens im Art. 47 und 48, diejenige Japans im Art. 8, sowie die meisten vor 1918 bestehenden deutschen Landesverfassungen haben durch Schaffung einer Notverordnungsgewalt der Exekutive den Erfordernissen des Staatslebens Rechnung getragen.[27]) Eine Reihe von Vorschriften pflegen dem nicht versammelten Parlament seine Bedeutung als gesetzgebendes Organ zu sichern: Die Zustimmung eines parlamentarischen Ausschusses wird häufig gefordert, oder die Notverordnungen sind dem Parlament bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen (vgl. Art. 63 der alten Preuß. Verf., Art. 55 der neuen Preuß. Verf.). Diese rechtsstaatlichen Sicherungen, vor allen Dingen die nachträgliche Genehmigung des Parlamentes, sind heute dem Begriffe der Notverordnung immanent. Sie sind im Anfange des

[24]) Jacobi, Hdbch. II, S. 241.
[25]) Giacometti, S. 76.
[26]) Giacometti, S. 77.
[27]) Vgl. Giacometti, S. 77.

vorigen Jahrhunderts hauptsächlich von den süddeutschen Parlamenten erkämpft worden. Der Art. 14 der Charte von 1814 kannte diese Sicherungen noch nicht und faßte die heutigen Ausnahme- und Notverordnungen zusammen. In den dreißiger Jahren des vorigen Jahrhunderts waren die Forderungen der süddeutschen Parlamente: keine Abänderung der Verfassung durch landesherrliche Notverordnung, keine Auferlegung von Abgaben, ordnungsmäßige Verkündung, nachträgliche Genehmigung durch den Landtag, durchgesetzt.[28])

Die Notverordnungsgewalt wird naturgemäß in Ländern ohne qualifiziertes Verfassungsrecht durch Gesetz verliehen werden. In England ist z. B. der Exekutive durch den Emergency Powers Act vom Jahre 1920 ein spezielles Notverordnungsrecht verliehen worden. So verhängte die britische Regierung am 1. Mai 1926 durch eine Royal Proclamation den Ausnahmezustand nach dem Emergency Powers Act vom 20. Okt. 1920 (10/11. Geo. 5., c. 55). Das Gesetz verlangt Bekanntgabe der getroffenen Maßnahmen an das Parlament, sowie ihre parlamentarische Bestätigung, sowie für den Fall, daß das Parlament nicht versammelt ist, seine sofortige Einberufung.[29])

Aus dem Sinn und Zweck der Notverordnungsgewalt folgt, daß es sich bei den Maßnahmen der Exekutive um gesetzesvertretende Verordnungen handeln kann. Die Notverordnungen können also „corrigendi iuris civilis gratia" fungieren.[30])

IV. Schon von Anbeginn der organischen Trennung von Legislative und Exekutive hatte sich das Problem gestellt, wie die Aufgaben der Exekutive bei der Gesetzesanwendung zu umgrenzen wären. Je unkomplizierter die Lebensverhältnisse lagen, um so enger begrenzt konnte die Tätigkeit der Verwaltung bleiben. Unbeschadet des generellen Charakters einer Rechtsnorm war es möglich, eine allgemeine Norm zur direkten Anwendung auf den Einzelfall geeignet zu machen. Die Bedeutung der Ausführungsrechtsverordnung, die ja niemals zu entbehren war, stieg jedoch mit der zunehmenden Kompliziertheit der zu regelnden Lebensverhältnisse[31]). Der Gesetzgeber war immer weniger imstande, Gesetze zu erlassen, die alle in seinen Bereich fallenden Lebensverhältnisse erschöpfend regelten. Das Gesetz soll seinem Wesen nach einen bestimmt umrissenen Lebensvorgang[32]) generell regeln. Infolge der Vielgestaltigkeit der Lebensbeziehungen innerhalb einer Lebenssphäre haben diese schließlich nur noch in den Grundformen Gemeinsames, während sie in der tieferen Ausgestaltung durchaus verschieden sind. Die Art der Anwendung

[28]) Vgl. für alles Hatschek, D u. Pr. Staatsrecht II, S. 178—182.

[29]) Vgl. Karl Loewenstein, Verfassungsleben in Großbrit. 1924—1932, Jahrb. d. ö. R. Bd. 20, S. 201.

[30]) Giacometti, S. 77.

[31]) Giacometti, S. 78.

[32]) Hatschek, Bd. I, S. 104/105.

des Gesetzes auf diese verschiedenen Formen wird daher immer wichtiger und schließlich liegt das „Schwergewicht einer legislativen Anordnung in ihrer verwaltungstechnischen Anwendung".[33]) Die von der Legislative geschaffene Norm, die eine gewisse Gruppe von Lebensverhältnissen in Anbetracht ihrer Vielgestaltigkeit nur in ihren Grundzügen regeln kann, ist unbeholfen und zur direkten Anwendung auf den Einzelfall ungeeignet. Die Norm muß, um überhaupt angewendet werden zu können, der Verwaltung ihre Ausgestaltung im einzelnen überlassen. Aus dieser Entwicklung folgt für die moderne Gesetzgebung in allen Ländern die wirklich vorhandene Tendenz, „in den Gesetzen im formellen Sinne nur allgemein gehaltene Prinzipien aufzustellen, die Gesetze somit gewissermaßen zu praktisch nicht unmittelbar anwendbaren Rahmengesetzen zu gestalten, die eigentliche Regelung der Materie, die Feststellung der Voraussetzungen für die praktische Anwendung des Gesetzes, den Ausführungsverordnungen der Exekutive zu überlassen".[34]) Das Rahmengesetz ist daher zu einer alltäglichen Erscheinung in allen parlamentarisch regierten Ländern geworden.[35])

V. Die Entwicklung treibt infolge äußerer Umstände über die Institution des Rahmengesetzes hinaus. Die Figur des Ermächtigungsgesetzes taucht auf, wenn wirtschaftliche und auch politische Schwierigkeiten eine vereinfachte und zeitsparende Form[36]) des Gesetzgebungsverfahrens verlangen. Aus dem Rahmengesetz wird das Blankettgesetz. Der Gesetzgeber begnügt sich damit, „die Exekutive zur Gesetzgebung auf einem von ihm mehr oder weniger eng umschriebenen Gebiete zu ermächtigen".[37]) Aus der Ausführungsrechtsverordnung wird die gesetzesvertretende Verordnung. Die Figur des Ermächtigungsgesetzes ist ebenfalls sowohl in Frankreich mit den natürlichen Voraussetzungen des Parlamentarismus, als auch in England und in Deutschland aufgetreten, also unabhängig davon, ob das Parlament als Institution noch intakt ist. Im einzelnen ist die Stufe, bis zu der in den einzelnen Ländern die Entwicklung vorwärts geschritten ist, verschieden. — Nach deutschem Verfassungsrecht ist bisher für den Erlaß eines solchen Ermächtigungsgesetzes die Beobachtung des Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 76 RV. erforderlich gewesen.[38]) (Die Abweichung von Art. 68 ff.[38]) RV. schließt die Verletzung eines in

---

[33]) Vgl. Loewenstein, Jahrb. d. ö. R. Bd. 20, S. 309.

[34]) Giacometti, S. 78/79.

[35]) Vgl. Jacobi, Hdbch. II, S. 242 über Schranken der Delegation der gesetzgebenden Gewalt durch einfaches Gesetz.

[36]) Schoenborn, Sonstige außerordentliche Ermächtigungen, Hdbch. Bd. II, S. 311.

[37]) Giacometti, S. 79.

[38]) Schoenborn, Hdbch. Bd. II, S. 312; Thoma, Hdbch. Bd. II, S. 227.

der Verfassung enthaltenen „zwingenden Sondervorbehalts“[39]) des Gesetzes in sich.)

Die Untersuchung hat ergeben, daß die Rechtsfiguren der Ausführungsverordnung, der Notverordnung und des Rahmengesetzes bedingt sind durch die fortschreitende Differenzierung der Lebensformen. Grundsätzlich ist festzustellen, daß die Zurückdrängung der Legislative in den parlamentarisch regierten Ländern insoweit nicht beruht auf einer Zersetzung des Parlaments als Organ im Rahmen der Entwicklung des parlamentarisch-liberalen Staates zum Parteienstaat. Bestätigt wird diese Feststellung durch die Tatsache, daß auch in Frankreich sich das Verhältnis der Legislative zur Exekutive ändert, trotzdem sich das Parlament dort seine alte Funktionsfähigkeit bewahrt hat.

Durch den Erlaß eines Blankettgesetzes schaltet sich die Legislative im Hinblick auf die gesetzliche Regelung einer bestimmten Lebenssphäre aus. Der Beweggrund zu dieser Ausschaltung darf bei einem Blankettgesetz, welches als organische Weiterentwicklung der Rechtsfigur des Rahmengesetzes angesehen werden soll, also auf der fortschreitenden Komplizierung der Lebensverhältnisse beruht, nur auf außerhalb des Parlamentes liegenden Umständen beruhen. Die Selbstausschaltung des Parlamentes darf nicht in der Unfähigkeit des Parlamentes ihren Grund haben, überhaupt noch positive Entscheidungen zu fällen. Die in Frankreich und England von den Parlamenten beschlossenen Ermächtigungsgesetze sind auf äußere Umstände zurückzuführen.

Die in allen Ländern während des Weltkrieges erlassenen Ermächtigungsgesetze sind durchweg entstanden aus dem Bedürfnis heraus, „die schwerfällige Maschinerie des parlamentarischen Betriebes durch einen leichteren und handlicheren Mechanismus zu ersetzen“.[40]) Der Weltkrieg mit seinen ungeheueren Einwirkungen auf die inneren Verhältnisse der Länder ist überhaupt dasjenige äußere politische Ereignis, welches die Entwicklung zur Blankettgesetzgebung über die Rahmengesetzgebung hinaus ausgelöst hat.[41]) Er verlangte, daß die Legislative der Exekutive eine allumfassende Ermächtigung erteilte.[41]) So erließ Deutschland das Gesetz vom 8. 8. 1914. In England wurden der Exekutive durch den „Defence of the Realm Act“ vom 8. August 1914, abgeändert am 28. August 1914 und vollständig neugefaßt am 27. November 1914[42]) weitgehende Vollmachten erteilt. Die englische Regierung kann nach diesem Gesetz alle Maßnahmen ergreifen, die bestimmt sind, die öffentliche Sicherheit und die Verteidigung des Reiches zu sichern und zu fördern.[42]) Auch in Italien wurde der Regierung durch

[39]) Thoma, Hdbch. Bd. II, S. 225.

[40]) Schiffer, DJZ. 1915, Sp. 1163.

[41]) Giacometti, S. 80.

[42]) Jèze, L'Exécutif en temps de guerre, S. 21—25.

Gesetz vom 22. Mai 1915 die Macht verliehen, „d'édicter des dispositions ayant force de loi pour autant que l'exigent la défence de l'Etat, la protection de l'ordre public et les besoins urgents ou extraordinaires de l'économie nationale".[43])

Die nach dem Kriege in England und Frankreich beschlossenen Ermächtigungsgesetze enthalten im allgemeinen „eine limitierte, auf ganz bestimmte, einzeln aufgezählte Materien beschränkte Delegation zur Rechtssetzung".[44]) In erster Linie ist es die wirtschaftliche Not der Nachkriegszeit, die den Erlaß von Blankettgesetzen erfordert.[45]) In Frankreich wurden, verursacht durch wirtschaftliche Not, die Gesetze vom 22. Mai 1924 und vom 3. August 1926 erlassen.[46]) Das letztere Gesetz erteilte dem Kabinett Poincaré aus Anlaß der Inflation besondere Vollmachten.[47]) „Die englische Regierung erhielt außerordentliche Vollmachten anläßlich des Bergarbeiterstreiks, zunächst auch nur für begrenzte Zeit, sie wurden aber verlängert."[48]) Die plötzliche Verschärfung der Wirtschaftskrisis 1931/32 machte weitere Selbstentäußerungen der parlamentarischen Gesetzgebungsfunktionen in England notwendig.[49]) Erinnert sei an den „Goldstandard Act" 1931, den „National Economy Act" 1931, den „Foodstuffs Act" 1931, den „Abnormal Importations Act" 1931, „Horticultural Products Act" 1931, den „Import Duties Act" 1932.[50]) Das Unterhaus war gezwungen, sich in diesen wirtschaftlichen, der parlamentarischen Gesetzgebung wenig zugänglichen Fragen seiner Gesetzgebungsfunktion zu begeben. Es hat sich aber trotzdem die politische Führung erhalten. Dem „Import Duties Act" 1931, dem umfassendsten Ermächtigungsgesetz seit der „Dora" (Defence of the Realm Act) der Kriegszeit, liegt die politische Entscheidung des Unterhauses über den Uebergang zum Schutzzoll zugrunde.[51]) Alle vorstehend aufgezählten englischen Gesetze stellen die Kontrolle des Unterhauses über die getroffenen Maßnahmen sicher, entweder durch die Notwendigkeit der Bestätigung oder doch wenigstens der Vorlegung der erlassenen Verordnungen.[52])

Aus der besonderen Lage Deutschlands nach dem Weltkriege folgt, daß es dem Institut des Blankettgesetzes besonders zugänglich war. Zunächst ließ die Nationalversammlung in der verfassungsmäßigen Zeit die Ermächtigungen der Kriegszeit und der Ueber-

---

43) Giacometti, S. 80; Jèze, S. 40.
44) Giacometti, S. 80.
45) Staedler, S. 58.
46) Staedler, S. 57; Medicus, Programm der R-Rg., Erm. Ges., S. 20.
47) Staedler, S. 57.
48) Staedler, S. 58.
49) Loewenstein, S. 303.
50) Loewenstein, S. 303/304.
51) Loewenstein, S. 305.
52) Loewenstein, S. 304.

gangszeit bestehen.[53]) Es handelt sich hauptsächlich um das Gesetz zur Durchführung der Waffenstillstandsbedingungen vom 6. 3. 1919, das Gesetz über eine vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Uebergangswirtschaft vom 17. April 1919, ersetzt durch Gesetz vom 3. August 1920. Der Grund zum Erlaß derartiger Gesetze lag hauptsächlich in der Dringlichkeit der zu lösenden Fragen, ferner in der Ueberlastung der gesetzgebenden Körperschaft. Am 6. Februar 1921 wurde das dritte Gesetz für die Zwecke der Uebergangswirtschaft erlassen. Die Abwicklung der Kriegswirtschaft, die allmähliche Außerkraftsetzung kriegswirtschaftlicher, zum großen Teil mit Gesetzeskraft ausgestatteter Bestimmungen, plötzliche Rückschläge, sprunghafte Aenderungen der Wirtschaftslage[54]) machten es notwendig, die Exekutive durch Uebertragung von Rechtssetzungsbefugnissen zum jederzeitigen Eingreifen zu befähigen. Die drei zitierten Uebergangsgesetze lassen jedoch unverkennbar die Neigung des Reichstages erkennen, die der Reichsregierung notgedrungen verliehenen Kompetenzen allmählich wieder auf den Reichstag zurückzuführen. Nach dem zweiten Uebergangsgesetze kann die Reichsregierung nur solche Maßnahmen treffen, welche ausschließlich der Regelung des Ueberganges dienen. Das 3. Uebergangsgesetz forderte zu den einzelnen von der Regierung zu treffenden Maßnahmen die Zustimmung eines Reichstagsausschusses.[55])

§ 23. Die Erweiterung des Kompetenzraumes der Regierung als Folge der Unfähigkeit der deutschen Parteien, Träger des deutschen Parlamentarismus zu sein.

I. Im Jahre 1922 scheint das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren allmählich wieder seine normale Bedeutung erhalten zu sollen. Die innere Unfähigkeit des Reichstages in Verbindung mit der Ruhrbesetzung und den mit ihr verknüpften wirtschaftlichen Begleiterscheinungen setzten dieser Entwicklung jedoch ein Ende.[1])

Der Reichstag beschließt das Ermächtigungsgesetz vom 24. Februar 1923.[2])

Mit dem Erlaß dieses Ermächtigungsgesetzes wird die Gruppe jener Ermächtigungsgesetze eingeleitet, die nicht ausschließlich durch politische und wirtschaftliche Notlagen hervorgerufen sind. In sei-

---

[53]) Staedler, S. 115.

[54]) Begründung der R. Reg. zum Gesetzentwurf (Ges. v. 6. Febr. 1921, RGBl. 139): nach Poetzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, Jahrb. d. ö. R. Bd. 13, S. 210; Bd. 21, S. 2 ff.

[55]) Staedler, S. 119/120.

[1]) Vgl. hierzu Poetzsch, Vom Staatsleben . . ., Jahrb. d. ö. R. Bd. 13, S. 211.

[2]) Ebd. S. 212.

nem Ursprung ist das Februargesetz nicht entstanden, um eine wirksame und schlagkräftige Abwicklung des Ruhrkampfes zu gewährleisten. „Nur nebenbei fiel die Erklärung, daß der Gesetzentwurf auch dazu dienen sollte, die Folgen der Besetzung des Ruhrgebiets zu bekämpfen."[3]) In Wahrheit sah man in einer weitgehenden Ermächtigung der Reichsregierung die einzige Möglichkeit, das in Deutschland unmögliche parlamentarische System wenigstens formell weiter beizubehalten. Die mit dem parlamentarischen System verknüpfte Einheitlichkeit von Legislative und Exekutive[4]) gab den Parteien die Möglichkeit, ihre parlamentarische Arbeit durch Verlegung in die Regierung den Augen der Oeffentlichkeit zu entziehen. Uebersteigerter Parteiegoismus läßt positive grundlegende Parlamentsbeschlüsse immer mehr vermeiden und drängt zu einer „Ueberwälzung der verantwortlichen Entscheidung auf Regierung und Verwaltung".[5]) Die übersteigerten Parteigegensätze wirken in derselben Richtung.

Die weitgehende Verengerung des Kompetenzraumes des Reichstages ist nicht eine natürliche Folge seiner Demokratisierung. Auch in England ist das Parlament diskussionsunfähig und dynamisch-politisch ohne Bedeutung. Eine weitgehende formelle Verengerung seines Kompetenzraumes ist aber hiermit nicht verbunden.

Die mit dem Erlaß des Ermächtigungsgesetzes vom 24. Februar 1923 eingeleitete Ermächtigungsgesetzgebung ist vielmehr ein Versuch der Parteien, den Schwierigkeiten, die auf Grund der mangelnden Homogenität der Parlamentsparteien für das parlamentarische System entstehen müssen, aus dem Wege zu gehen. Die deutschen Parteien sind auf die Bildung von Koalitionen angewiesen. Eine gemeinsame weltanschauliche Grundlage besitzen sie nicht. Das Streben der Parteien ist darauf gerichtet, den Reichstag formell in seinen Befugnissen einzuschränken. Man ist der Meinung, daß die Kabinettsberatung größere Möglichkeiten zum Ausgleich oder zum Verbergen von Meinungsverschiedenheiten darbietet als eine Plenarsitzung des Reichstages. Gleichzeitig sucht man sich in die Lage zu setzen, trotz einer Beteiligung an der Regierung eine von der offiziellen Regierungspolitik abweichende, dem theoretischen Parteiprogramm entsprechende Parteipolitik zu verfolgen.

Die vom Reichstag beschlossenen Ermächtigungsgesetze sind daher beileibe nicht anzusehen als eine einfache Weiterbildung der Rahmengesetzgebung. Vielmehr ist die mangelnde Homogenität der Parteien der Anlaß zum Erlaß der Ermächtigungsgesetze. Die durch die Ermächtigungsgesetze bewirkte Gewaltenüberwälzung ist keine organische wie in England z. B. Hier hat sie auch im Wege der Verfassungsdynamik stattgefunden.

---

[3]) Sten. Berichte, Bd. 357, S. 9480 C., nach Staedler, S. 125.

[4]) Thoma, Das Reich als Demokratie, Hdbch. Bd. I, S. 196.

[5]) Jacobi, Die Rechtsverordnungen, Hdbch. Bd. II, S. 239.

Die Ermächtigungsgesetzgebung des Jahres 1923 ist ein Anzeichen für das Versagen des parlamentarischen Systems in Deutschland. Sie wurde notwendig, da die deutschen Parteien nicht fähig waren, die bei Fortgeltung des parlamentarischen Systems notwendige Gewaltenübertragung zu ermöglichen. Die Erweiterung der formellen Kompetenzen der Reichsregierung kann eine organische Entwicklung nicht ersetzen. Sie offenbart vielmehr die Unfähigkeit der Parteien, die Bildung einer dynamisch starken Regierung zu vermitteln.

Am 13. Oktober 1923 wurde der großen Koalition unter Stresemann in dem Ermächtigungsgesetz vom 13. Oktober 1923 (RGBl. S. 943) eine neue weitgehende Vollmacht erteilt.[6]) Das Gesetz trat mit dem Ausscheiden der Sozialdemokraten am 2. November 1923 außer Kraft (vgl. § 2 lex cit.). Dem folgenden Kabinett Marx wurde am 8. Dezember 1923 ebenfalls eine weitgehende Ermächtigung zuteil. (Ermächtigungsgesetz vom 8. Dez. 1923 RGBl. I, S. 1179.)

Beide Gesetze offenbaren die vollkommene Unfähigkeit des Reichstages zur politischen Führung in den Grundfragen. § 1 I des Gesetzes vom 13. 10. 1923 enthält eine generelle Ermächtigung der Regierung zur Vornahme von Maßnahmen auf praktisch allen Gebieten (finanziellem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiete) unbekümmert um die in der Reichsverfassung garantierten Grundrechte. Die Ermächtigung wird durch Abs. 2 auf gewissen Gebieten der Sozialversicherung und des Arbeitsrechts eingeschränkt. Abs. 3 bestimmt, daß die erlassenen Maßnahmen dem Reichstag und dem Reichsrat unverzüglich zur Kenntnis zu bringen sind und auf Verlangen des Reichstages aufzuheben sind. „Auf parlamentarischem Gebiet überbietet aber das Dezembergesetz seinen Vorgänger noch."[7]) Die durch § 1 I des Dezembergesetzes eingesetzten Ausschüsse des Reichsrats und des Reichstages sind vor Erlaß der gesetzesvertretenden Verordnungen von der Reichsregierung nur zu „hören". Das Aufhebungsverlangen des Reichstages verpflichtet die Reichsregierung nur dann zur Kassierung der erlassenen Verordnungen, wenn es in zwei Lesungen gestellt worden ist, zwischen denen ein Zeitraum von mindestens 3 Tagen liegen muß. (§ 1 II lex cit.) Die Erhöhung der Machtstellung der Exekutive räumt das Uebel, an dem das parlamentarische System in Deutschland krankt, nicht aus. Der im Parlament vorhandene unheilbare Parteiengegensatz wird einfach aus dem Parlament in die Regierung hineingetragen. Die Regierungsermächtigung läßt sich weder mit der in England stattgefundenen Gewaltenüberwälzung, noch mit den durch die Dif-

---

[6]) Vgl. Poetzsch, Vom Staatsl. unter der Weimarer Verfassung, Jahrb. d. ö. R. Bd. 13, S. 212.

[7]) Staedler, S. 134.

ferenzierung der Lebensformen in gewisser Weise notwendig gewordenen Gewaltenüberwälzungen von der Legislative zur Exekutive vergleichen.

Die durch die Ermächtigungsgesetze in Deutschland ausgelöste Gewaltenüberwälzung ist auf eine „politische Not" zurückzuführen, die allerdings nicht mit der in allen parlamentarisch-rechtsstaatlich regierten modernen Staaten auftretenden, auf der Differenzierung der Lebensformen beruhenden politischen Not identisch ist. Sie beruht vielmehr auf den in Deutschland mangelnden Voraussetzungen des parlamentarischen Regierungssystems.[8])

Wenn damals (1924) die Meinung vertreten worden ist, daß die näher beschriebenen Ermächtigungen der Reichsregierung sich „als die Krönung des parlamentarischen Gedankens"[9]) darstellten, so handelte es sich in Wirklichkeit um das erste äußere Anzeichen des Zusammenbruchs des parlamentarischen Systems in Deutschland. Der Reichstag war noch, wenn auch unter Schwierigkeiten, imstande, derart weitgehende Ermächtigungsbeschlüsse überhaupt zu fassen. Von dem Augenblick an, wo es sich zeigte, daß die Bildung einer einfachen Linkskoalition infolge der tiefen weltanschaulich-politischen Zerrissenheit für die Nation nicht tragbar war und die Entwicklung über die große Koalition zur Minderheitsregierung als der allein tragbaren Regierung führte[10]), war der Reichstag nicht mehr gewillt und nicht mehr imstande, den Fortgang eines geordneten Staatsbetriebes wenigstens durch negative Beschlußfassungen, das heißt durch weitere Entäußerung seiner Befugnisse, zu deren Wahrnehmung er doch nicht imstande war, zu unterstützen.

II. a) Da die Weimarer Verfassung als „Ergänzung der parlamentarischen Gesetzgebung"[11]) im Art. 48 RV. die Diktatur des Reichspräsidenten vorsieht, wurde zunächst ein Stillstand des Staatsbetriebes vermieden. Wenn auch die Väter der Weimarer Reichsverfassung ursprünglich nicht daran gedacht hatten, mit der verfassungsmäßigen Diktaturgewalt des Reichspräsidenten einen weiteren Weg der Gesetzgebung zu schaffen, „dessen Beschreiten dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung, wenn sie das Parlament nicht anzugehen wünschen, neben der parlamentarischen Gesetzgebung offen stünde"[12]), so ist doch notgedrungen infolge des Versagens des parlamentarischen Prinzips in Deutschland durch ausdehnende Auslegung des Art. 48 RV. auf Kosten des Reichstages

---

[8]) Vgl. Erich Brandenburg, Europa nach dem Weltkriege, Propyläenweltgeschichte, X. Bd., S. 504.

[9]) Nach Triepel, DJZ. 1924, Sp. 2 ff.

[10]) Vgl. Uebersicht über die Reichskabinette in Bühler, R. V. S. 178/179.

[11]) Grau, Hdbch. Bd. II, S. 275.

[12]) Grau, Hdbch. II, S. 276.

eine Art Notgesetzgebung der Exekutive (Reichspräsident und Reichsregierung) geschaffen worden.[13])

Zunächst werden präsidentielle Ausnahmeverordnungen zugleich mit Verordnungen auf Grund von Ermächtigungsgesetzen erlassen. Die erste Verordnung nach Art. 48 II RV. ergeht bereits am 11. Januar 1920 (RGBl. S. 4) [14]). Im Laufe des Jahres 1922 und der folgenden Jahre werden mehrere Ausnahmeverordnungen zur Behebung wirtschaftlicher Notlagen erlassen.[15]) Vom Jahre 1924 ab wird die Anwendung des Art. 48 immer weitherziger gehandhabt. Eine Ermächtigung der Reichsregierung zur Vornahme gesetzlicher Maßnahmen fehlt und es bleibt der Reichsregierung angesichts der Unfähigkeit des Reichstages nur eine weitgehende Anwendung des Art. 48 übrig.[16]) Der Reichspräsident und mit ihm die Reichsregierung verschafft sich eine vereinfachte Gesetzgebungsmöglichkeit.[17]) Die weitgehende Anwendung des Diktaturparagraphen tritt an Stelle der bis zum Jahre 1923 vom Reichstage im Wege von generellen Ermächtigungen vorgenommenen Gewaltenüberwälzungen. Die mangelnde Funktionsfähigkeit des Reichstages ist die Ursache. Das Parlament ist nicht allein diskussionsunfähig wie in England, es ist infolge einer mangelnden gemeinsamen weltanschaulichen Grundlage der Parteien unfähig zur Fassung von Entscheidungen.

b) Die Anwendung des Art. 48 konnte nur dann weitgehende Wirkung haben, wenn sie zur allmählichen Ueberwindung des Parteienstaates und seines sichtbaren Ausdrucks, des Parlamentes, führte. Eine derartige Ueberwindung war aber unmöglich. Der Diktatur des Reichspräsidenten und des durch sein Vertrauen berufenen Präsidialkabinetts fehlte die heute notwendige Fundierung im deutschen Volke. Politische Autorität, die nicht in der Luft schweben soll, ist eben ohne näheren Kontakt zum Volke, ohne tiefere Volksverbundenheit nicht möglich.[18]) Der Diktatur des Reichspräsidenten konnte die notwendige Ueberwindung des Parteienstaates nicht gelingen. Dazu bedurfte es eben der restlosen Beseitigung der Parteien. Das Präsidialkabinett hatte in diesem Kampfe gegen die Macht der Parteien den Reichstag, die Vertretung des deutschen Volkes, zum Gegner. Eine zweite unüberwindliche, von den Parteien in Dienst gestellte Kraft war der „Parteienpartikularismus im bündischen Kreis".[19]) Die deutschen Parteien trennten das Reichsvolk nicht nur in weltanschaulicher Beziehung, sondern auch durch

---

[13]) Vgl. Poetzsch, Jahrb. d. ö. R. Bd. XIII, S. 131.
[14]) Staedler, S. 96.
[15]) Staedler, S. 104.
[16]) Vgl. Staedler, S. 109.
[17]) Staedler, S. 111.
[18]) Leibholz, Die Auflösung der liberalen Demokratie, S. 61.
[19]) Bilfinger, Das Reichsstatthaltergesetz, DJZ. 1933, Sp. 581 ff.

Dienstbarmachung von partikularistischen, unabhängig vom Parteiensystem bestehenden Kräften.

Die weitgehende Anwendung des Art. 48 RV. war eine Staatsnotwendigkeit mit Rücksicht auf das Versagen des in der Weimarer Verfassung vorgesehenen gesetzgebenden Organs. Seit dem Jahre 1930 wurde die Diktaturgewalt „aus einer Befugnis für Fälle des staatspolitischen oder wirtschaftlich-finanziellen Ausnahmezustandes zum Mittel der Ueberwindung einer schweren inneren Verfassungskrise, die durch das Versagen des neutralen politischen Organs, des Reichstags, entstanden war".[20]) „Die Diktaturgewalt wurde in Verbindung mit dem „präsidialen" System die Stütze, auf welcher das Gebäude von Weimar sich in einer Art Verlagerung seines Schwerpunktes noch zu halten" vermochte.[21]) Ihre Einführung bedeutete gleichzeitig den Beginn der Auflösung der Weimarer Verfassung[22]), machte aber eine Auseinandersetzung mit dem brennenden Problem der Ueberwindung des Parteienstaates nicht überflüssig, sondern war ein Gradmesser der Dringlichkeit dieser Auseinandersetzung. Es war offenbar geworden, daß für das deutsche Volk der Parteienstaat ein Rahmen war, in dem es sein Geschick nicht gestalten konnte. Die vollständige Ersetzung des „aktionsunfähigen Reichstages durch die Autorität des Reichspräsidenten"[23]) ließ sich nur durch eine Verfassungsänderung herbeiführen. Die Voraussetzungen einer solchen Aenderung waren aber nicht gegeben. Der Reichspräsident stand über und neben den im Volk zur Entscheidung drängenden Kräften. Im Volk hatten sich die Fronten zur Entscheidung der Frage des Parteienstaates gebildet. Das Eingreifen des Reichspräsidenten konnte die Entscheidung durch diese Kräfte nicht verhindern, zumal dem Gedanken der präsidentiellen Demokratie keine eigene Staatsidee zugrunde liegt.[24]) So entstand als Uebergangszustand und als Provisorium die Lage, daß an Stelle der Parlamentslegislative die Präsidiallegislative trat, daß man aber doch wieder die Notverordnungen von den Beschlüssen des für aktionsunfähig erklärten Reichstages abhängig machen und wenn dieser widerspenstig war, ihn immer wieder auflösen mußte.[23]) Die Diktatur des Reichspräsidenten, die äußerlich den Staatsbetrieb aufrecht erhielt, verlieh dem Mechanismus des Staates gleichzeitig jene innere Spannung[25]), die eine schnelle Entscheidung in irgend einem Sinne notwendig machte.[26])

---

[20]) Scheuner, Arch. d. ö. R. Bd. 24, S. 284.

[21]) Bilfinger, Reichsexekution, DJZ. 1933, Sp. 145 ff.

[22]) Scheuner, Arch. d. ö. R. Bd. 24, S. 281.

[23]) Simons, Die Stellung des Reichspräsidenten, DJZ. 1933, Sp. 25.

[24]) Koellreutter, Der deutsche Führerstaat, S. 1; Grundriß der Allg. Staatslehre, S. 160/162.

[25]) Vgl. Scheuner, Arch. d. ö. R. Bd. 24, S. 286/287.

[26]) Vgl. Scheuner, a. a. O. S. 288/289.

c) Die staatsrechtliche Lage zum Schluß des Jahres 1932 machte die Stellung des Reichstages, des Zentralorgans des Parteienstaates deutlich. Die Exekutive hatte provisorisch aus eigener Machtvollkommenheit das Parlament abgelöst, da dieses zu keiner Funktionstätigkeit mehr imstande war. Das Parlament hatte aber trotzdem seine äußere Stellung behalten und war weiter imstande, negative Beschlüsse (Aufhebungsverlangen von Notverordnungen, Mißtrauensbeschlüsse) zu fassen. Da der Reichstag die ihm verliehene Gesetzgebungsfunktion nicht mehr wahrnehmen konnte, die Parteien sich aber auch nicht zum Träger einer starken Parteiregierung machten, um so das parlamentarische System zu erhalten, mußte der Reichstag formell seiner Kompetenzen entkleidet werden. Die Parteien waren überflüssig geworden. Diese verfassungsrechtliche Lage ist eine Fortbildung jenes Zustandes, der den Reichstag im Jahre 1923 zur weitgehenden Delegation seiner Zuständigkeiten veranlaßte. Die damals beschlossenen Ermächtigungsgesetze beruhten nicht nur auf der überall beginnenden Exekutivierung der Legislative, sondern „auf der Tatsache der Uneinigkeit und damit der Entschlußunfähigkeit des Parlamentes, durch die eine ordnungsmäßige Gesetzgebung nicht mehr gewährleistet war".[27]) Zu Beginn des Jahres 1933 hatte der Reichstag in organischer Weiterentwicklung die Fähigkeit zu Delegationsbeschlüssen verloren.

Die Versuche, mit Hilfe des Art. 48 den autoritären Staat zu begründen, waren aus den oben angegebenen Gründen zwangsläufig gescheitert. Die Entstehung des autoritären deutschen Führerstaats wurde erst ausgelöst durch die nationalsozialistische Revolution, die mit der Berufung Adolf Hitlers zum Reichskanzler am 30. 1. 1933 ihren Anfang nimmt.

---

[27]) Medicus, Progr. d. R.-Regierung und Ermächtigungsges., S. 17.

Literatur-Verzeichnis.

Anschütz: Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt. Tübingen und Leipzig 1901.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs. Berlin 1933.

Barthélemy: le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes. Paris 1906.

Bilfinger: Das Reichsstatthaltergesetz. D. J. Z. 1933, Sp. 581 ff.

Bilfinger: Das Reichsstatthaltergesetz. ArchöR. Bd. 24, S. 131 ff.

Bilfinger: Reichsexekution. D. J. Z. 1933, Sp. 145 ff.

v. Blume: Wesen und Aufgaben der Parlamente. Handbuch der Politik. Berlin und Leipzig 1920.

v. Bohlen: Das Verfassungsrecht des nationalen Volksstaates. J. W. 1933/1913.

Bourquin: les principales transformations du droit public belge depuis 1814. Jahrb. d. ö. R. Bd. 18, S. 186 ff.

Brandenburg: Die Jahrzehnte vor dem Weltkrieg. Propyläenweltgeschichte, 10. Bd., Berlin.

Brandenburg: Europa nach dem Weltkrieg. Propyläenweltgeschichte, 10. Bd., Berlin.

Brusewitz: Typologische Verfassungsstudien. Königsberg 1930.

Bryce: Modern democracies, London 1923. I. u. II. Bd.

Bühler: Die Reichsverfassung vom 11. August 1919. Berlin 1929.

van Calker: Die Verfassungsentwicklung in den deutschen Einzelstaaten. Handb. d. dtsch. Staatsrechts. Bd. I, S. 49 ff. Tübingen 1930.

Curtius-Bergsträßer: Frankreich. Berlin und Leipzig 1930. II. Bd.

Danckelmann: Der deutsche Juristentag in Leipzig. D. J. Z. 1933, S. 1313 ff.

Graf zu Dohna: Die Weimarer Reichsverfassung und die Krise des Parlamentarismus: Die Krise des deutschen Parlamentarismus. Karlsruhe 1927.

Graf zu Dohna: Das Werk von Weimar: Recht und Staat im neuen Deutschland, Berlin 1929, Bd. I.

Dibelius: England. Leipzig und Berlin 1925.

Dietrich: Volkwerdung der Nationen. Generalanzeiger — Rote Erde — Nr. 317, 19. Novbr. 1933.

Duguit: Traité de droit constitutionel. Paris 1924, 1911.

Esmein-Nézard: Eléments de droit constitutionel français et comparé. Paris 1927.

Fleischmann: Die materielle Gesetzgebung. Handbuch der Politik. Berlin und Leipzig 1920.

Frank: Nationalismus und Demokratie im Frankreich der dritten Republik. Hamburg 1933.

Frick: Ueber den Neuaufbau des Reiches. Völk. Beobachter, Norddeutsche Ausgabe, Ausgabe A. 22. 6. 1934.

Friedrich: Die Entwicklung des amerikanischen öffentlichen Rechts nach dem Kriege. Jahrbuch d. ö. R. Bd. 20, S. 393.

Giacometti: Verordnungsrecht und Gesetzesdelegation. Zürich 1928.

Goebbels: Unterredung Sauerweins mit Dr. Goebbels. Rhein.-Westf. Zeitung 1933, Nr. 481, 21. 9. 1933.

Goebbels: Warschauer Rede vom 13. 6. 1934 in Warschau. Rhein.-Westf. Ztg. 1934, Nr. 294.

Grau: Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten. Hdbch. des deutsch. Staatsrechts, II, S. 274 ff.

Hartung: Moderne Demokratie. Ztschr. f. die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 84, 1928, S. 1 ff.

Hasbach: Die moderne Demokratie. Jena 1912.

Hasbach: Die parlamentarische Kabinettsregierung. Stuttgart und Berlin 1919.

Hatschek: Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Großbritannien-Irland. Tübingen 1914.

Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht. Berlin 1930.

Hatschek: Englisches Staatsrecht. Tübingen 1905. Uebersetzt von Johannes Hoops. Bd. I.

Hellpach: Die Parlamentskrise und die Verfassung von Weimar: die Krise des deutschen Parlamentarismus. Karlsruhe 1927.

Hellpach: Politische Prognose für Deutschland. Berlin 1928.

Herkner: Volkswirtschaft und Arbeiterbewegung. 1850—1890. Propyläenweltgesch. 8. Bd. Berlin.

Herrfahrdt: Der Sinn des parlamentarischen Prinzips in der Reichsverfassung. Ztschr. f. Politik. Bd. VIII, S. 733 ff.

Herrfahrdt: Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung. Berlin 1927.

v. Hippel: Der französische Staat der Gegenwart. Breslau 1930.

Hitler: Mein Kampf. München 1932.

Hitler: Rede auf der Stahlhelmtagung in Hannover. Rhein.-Westf. Zeitg. 1933, Nr. 486, 24. 9. 1933.

Hitler: Rede vor dem Reichstag am 30. 1. 1934: Nicolai, Der Neuaufbau des Reiches nach dem Reichsreformgesetz vom 30. 1. 1934. Berlin 1934, S. 19 ff.

Hitler: Rede des Führers vom 24. 2. 1934, Völk. Beobachter, Berliner Ausgabe A v. 27. 2. 1934.

Holstein: Die Theorie der Verordnung im französischen und belgischen Verfassungsrecht. München und Leipzig 1923.

Höpker-Aschoff: Das Ermächtigungsgesetz. Vossische Zeitg. vom 19. 3. 1933. Morgenausgabe.

Hübner: Die parlamentarische Regierungsweise Englands in Vergangenheit und Gegenwart: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart. Tübingen 1918.

Jacobi: Das Verordnungsrecht im Reiche seit dem 9. November 1918. Arch. d. ö. R. Bd. 39, S. 273 ff.

Jacobi: Die Rechtsverordnungen. Hdb. d. dtsch. Staatsrechts. Bd. II, S. 236 ff.

Jagor-Herre: Faszismus, Politisches Handwörterbuch, Leipzig 1923, Bd. I, S. 556 ff.

Jellinek: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1929.

Jellinek: Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Berlin 1906.

Jellinek, W.: Das verfassungsändernde Reichsgesetz. Hdb. d. dtsch. Staatsrechts. Bd. II, S. 182 ff.

Jèze: l'exécutif en temps de guerre, les pleins pouvoirs, Paris 1917.

Kaisenberg: Das Ermächtigungsgesetz. D. J. Z. 1933, Sp. 458 ff.

Kelsen: Die Verfassung Oesterreichs (Fortsetzung). Jahrb. d. ö. Rechts. Bd. 19, S. 130 ff.

Kelsen: Das Problem des Parlamentarismus. Wien und Leipzig.

Kjellén: Versuch eines natürlichen Systems der Staatsformen. Ztschr. f. Politik, Bd. 8, S. 427 ff.

Koellreutter: Parlamentsreform. Arch. d. ö. Rechts. Bd. 40, S. 216 ff.

Koellreutter: Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen. Tübingen 1921.

Koellreutter: Die Staatslehre Oswald Spenglers. Jena 1924.

Koellreutter: Parlamentarische Regierung. Handwörterb. d. Rechtswissensch. 1926, Bd. IV, S. 384 ff.

Koellreutter: Parteien und Recht. Handwörterb. d. Rechtswissensch. 1926, Bd. IV, S. 392 ff.

Koellreutter: Der nationale Rechtsstaat. D. J. Z. 1933, Sp. 517 ff.

Koellreutter: Verfassungsmäßige Diktatur. Deutsche Allgemeine Zeitg. 22. 1. 1926, Nr. 33—34.

Koellreutter: Der nationale Rechtsstaat. Tübingen 1932.

Koellreutter: Die nationale Revolution und die Reichsreform. Berlin 1933.

Koellreutter: Grundriß der Allgemeinen Staatslehre. Tübingen 1933.

Koellreutter: Der deutsche Führerstaat. Tübingen 1934.

Koellreutter-Gmelin: Ausländisches Staatsrecht. Berlin 1923.

Laband: Staatsrecht des deutschen Reiches. Tübingen und Leipzig 1901.

Laband: Die Zwangsgenossenschaften für den Steinkohlen- und Braunkohlenbergbau. D. J. Z. 1915. Sp. 838 ff.

Lebon: Das Verfassungsrecht der französischen Republik. Tübingen 1909.

Lehmann: Die Kriegsbeschlagnahme. Jena 1916. S. 23 ff.

Leibholz: Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland und das autoritäre Staatsbild. München und Leipzig 1933.

Ley: Rede auf dem Arbeitskonvent der Arbeitsfront in Köln. Rote Erde 1933, Nr. 248, 11. Sept. 1933.

Lukas: Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung. Tübingen 1920.

Loewenstein: Verfassungsleben in Großbritannien, 1924—1932, J. d. ö. R., Bd. 20, 1932, S. 195 ff.

Low: I. The governance of England. II. The British Constitution.

Low: Die Regierung Englands. Tübingen 1908. Uebersetzt von Johannes Hoops.

Marcks: Männer und Zeiten. Leipzig 1911.

Medicus: Programm der Reichsregierung und Erlaß eines Ermächtigungsgesetzes. Berlin 1933.

Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. München und Leipzig 1917. II. Teil.

Moeller van den Bruck: Das Dritte Reich. 3. Aufl. Hamburg-Berlin-Leipzig.

Nawiasky: Die Stellung der Regierung im modernen Staat. Tübingen 1925.

Nicolai: Der Neuaufbau des Reiches nach dem Reichsreformgesetz vom 30. Januar 1934. Berlin 1934.

Pfundtner: in Reichs- und Preuß. Verwaltungsblatt, 1934, S. 90.

Poetzsch-Heffter: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. Jahrb. d. ö. R. Bd. 13, S. 1 ff., Bd. 21, S. 1 ff.

Poetzsch-Heffter: Vereinfachte Gesetzgebung. Ermächtigung zu Rechtsverordnungen. Jahrb. d. ö. R. Bd. 17, S. 112 ff.

Poetzsch: Verfassungsmäßigkeit der vereinfachten Gesetzgebung. Arch. ö. R. Bd. 40, S. 156 ff.

Pohl: Das Reichstagswahlrecht. Hdb. des dtsch. Staatsrechts, Bd. I, S. 386 ff.

Radbruch: Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts. Handb. d. dtsch. Staatsrechts, I. Bd., S. 285 ff.

Redslob: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Tübingen 1918.

Rittersbusch: Parlamentssouveränität und Volkssouveränität in der Staats- und Verfassungsrechtslehre Englands. Leipzig 1929.

Rohden: Parteien und Führerproblem im modernen Frankreich. Ztschr. f. d. gesamte Staatswissensch. Bd. 84, 1928, S. 449 ff.

Rosenberg: Die neue Staatsgründung. Nationalsozialistische Monatshefte. Heft 42, S. 386.

Salomon: Geschichte der angelsächsischen Staaten im 19. Jahrh. Propyläenweltgeschichte. IX. Bd. Berlin.

Schelcher: Das parlamentarische System. Arch. d. ö. R. Bd. 41, S. 257 ff.

Scherer: Die jüngste Entwicklung des parl. Regierungssystems in England und Frankreich. Diss. Münster 1923.

Scheuner: Die nationale Revolution. Arch. d. ö. R. Bd. 24, S. 166 ff., 261 ff.

Scheuner: Ueber die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems. Arch. d. ö. R. Bd. 13, S. 209 ff., S. 337 ff.

Scheuner: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Frankreich vom 1. Jan. 1927 bis 1. Juni 1931. Jahrb. d. ö. R. Bd. 19, 1931, S. 140 ff.

Schiffer: Die Diktatur des Bundesrates. D. J. Z. 1915, Sp. 1158 ff.

Schmidt: Einführung in die Rechtswissenschaft. Stuttgart 1934.

Schmidt: Verfassungsausbau und Weltreichsbildung, Leipziger rechtswissenschaftliche Studien, Heft 11. Leipzig 1926.

Schmidt: Zur Theorie der Kriegsnotgesetze. Ztschr. f. die gesamte Strafrechtswissensch. Bd. 37, S. 69 ff.

Schmitt: Verfassungslehre. München und Leipzig 1928.

Schmitt: Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich. D. J. Z. 1933, Sp. 455 ff.

Schmitt: Das Reichsstatthaltergesetz. Berlin 1933.

Schmitt: Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus. München und Leipzig 1923.

Schmitt: Staat, Bewegung, Volk. Hamburg 1934.

Schmitt: Legalität und Legitimität. München und Leipzig 1932.

Schmitt: Ein Jahr nationalsozialistischer Verfassungsstaat. Deutsches Recht. Jg. 4 Nr. 2.

Schmitt: Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung: Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben. Berlin und Leipzig 1929, Bd. 1.

Schoenborn: Sonstige außerordentliche Ermächtigungen. Hdb. d. deutsch. Staatsrechts. Bd. II, S. 310 ff.

Siegfried: Die englische Krise. Berlin 1931.

Simons: Die Stellung des Reichspräsidenten. D. J. Z. 1933. Sp. 22 ff.

Siotto-Pintor: Das Verfassungsleben in Italien in den Jahren 1913 bis 1922, Jahrb. d. ö. R. Bd. 11, S. 144 ff., Bd. 12, S. 216 ff.

Smend: Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform. Tübingen 1923.

Smend: Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht. Berlin 1933.

Smend: Verfassung und Verfassungsrecht. München u. Leipzig 1928.

Staedler: Die Versuche zur Vereinfachung der Reichsgesetzgebung. Abhandl. aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, 39. Heft.

Strachey: Queen Victoria Deutsch von Hans Reisiger. Berlin 1925.

Stier-Somlo: Der Reichstag. Allgemeine Kennzeichnung. Handb. d. dtsch. Staatsrechts. Bd. I, S. 381 ff.

Stier-Somlo: Die Lehre von der Gewaltenteilung und die neuen deutschen Verfassungen. Ztschr. f. d. gesamte Staatswissenschaft, 37. Jg. 1922/1923, S. 1 ff.

Stuart: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in den Niederlanden seit 1922. Jahrb. d. ö. R. 1930, Bd. 18, S. 274 ff.

Tatarin-Tarnheyden: Volksstaat oder Parlamentsstaat. Rostock.

Thoma: Das Reich als Demokratie. Handb. d. dtsch. Staatsrechts. Tübingen 1930. Bd. I, S. 186 ff.

Thoma: Besprechung von Hasbach. Die parlamentarische Kabinettsregierung. Arch. d. ö. R. Bd. 40, S. 228 ff.

Thoma: Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems. Hdb. d. dtsch. Staatsrechts, Bd. I, S. 503 ff.

Thoma: Die Funktionen der Staatsgewalt. Grundbegriffe und Grundsätze. Handbuch d. dtsch. Staatsrechts. Bd. II, S. 108 ff.

Thoma: Der Vorbehalt der Legislative und des Prinzips der Gesetzmäßigkeit von Verwaltung und Rechtsprechung. Handb. d. dtsch. Staatsrechts. Bd. II, S. 221 ff.

Thoma: Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus, Recht und Staat im neuen Deutschland. Bd. I, S. 98 ff. Berlin 1929.

Tönnies: Demokratie und Parlamentarismus. Schmollers Jahrb. f. Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich. 51. Jg. 1. Halbb. S. 173 ff.

Triepel: Die nationale Revolution und die deutsche Verfassung. Deutsche Allgemeine Zeitung vom 2. April 1933 (Reichsausgabe).

Triepel: Verhandlungen des 32. (Bamberger) Deutschen Juristentages. Bd. II, 1922, S. 11—57, bes. Berichte von Triepel und Poetzsch. Berlin und Leipzig.

Triepel: Die Ermächtigungsgesetze. Deutsche Juristenzeitung 1924, Sp. 2 ff.

Triepel: Die Staatsverfassung und die politischen Parteien. Berlin 1928.

Triepel: Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung. Arch. d. ö. R. Bd. 39, S. 456 ff.

Vermeil: la constitution de Weimar, Straßburg und Paris. 1923.

Waldecker: Die Verfassung des Freistaates Preußen. 2. Aufl. Berlin 1928.

Walz: Das Ende der Zwischenverfassung. Stuttgart 1933.

Walz: Autoritärer Staat, nationaler Rechtsstaat oder völkischer Führerstaat. D. J. Z. 1933, S. 1339.

Weber: M. Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. München und Leipzig 1918.

Westphalen: Vom demokratischen zum autoritären Staat. D. J. Z. 1933, Sp. 933 ff.

Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922.

Wolgast: Die Kampfregierung. Königsberg 1929.

Zschuke: Auf dem Wege zur Verfassung des Dritten Reichs. D. J. Z. 1933, Sp. 997 ff.

Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtlehrer. Heft 7, Berlin und Leipzig 1932. S. 192, 198.

Lebenslauf.

Als Sohn des Diplom-Ingenieurs und Betriebsdirektors Paul Jaeger und seiner Ehefrau Anna, geb. Altland, wurde ich, Ulrich Jaeger, am 9. Juli 1909 zu Bergeborbeck bei Essen geboren. Ich bin deutscher Reichsangehöriger und evangelischer Konfession.

Nach Ablegung der Reifeprüfung an der Goethe-Oberrealschule zu Bochum Ostern 1928 studierte ich an der Badischen Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau (S. S. 1928), der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn (W. S. 1928/29 — W. S. 1929/30), der Universität Lausanne (S. S. 1930) und der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster (W. S. 1930/31 — W. S. 1931/32) Rechts- und Staatswissenschaften. Am 19. September 1932 bestand ich am Oberlandesgericht in Hamm die erste juristische Staatsprüfung und legte am 23. November 1934 vor der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster die rechtswissenschaftliche Doktorprüfung ab.